# 8
# Implementatie Opvang- en Procedurerichtlijn

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) ( 34088 ).**

De **voorzitter**:
De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heb ik reeds welkom geheten in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Voorzitter. Dit wetsvoorstel beoogt de wijziging van de zogenaamde Europese Procedurerichtlijn en de Europese Opvangrichtlijn te implementeren. Die richtlijnen zijn vandaag bijna op de dag af twee jaar geleden tot stand gekomen. Als mijn fractie het goed heeft gezien, heeft de Europese Commissie in oktober 2009, onderscheidenlijk december 2008, de eerste voorstellen voor deze wijzigingen gedaan. Dat betekent dat wij nu zes tot zeven jaar verder zijn en ons moeten buigen over een reeks wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000 inzake de procedure en opvang van "verzoekers om internationale bescherming".

Op dit moment voltrekken zich aan de zuidelijke en zuidoostelijke grenzen van Europa drama's. Grote aantallen mensen proberen Europees land te bereiken. Aangezet door oorlogen, burgeroorlogen en het ontbreken van enig functionerend staatsgezag in het eigen land, op zoek naar een economisch beter bestaan en vaak verleid door mensensmokkelaars wagen vele tienduizenden de oversteek. Zelfs binnen Europa doen zich taferelen voor die wij tot voor kort niet voor mogelijk hielden en waarvoor zelfs nog geen oplossing in zicht lijkt. Denk daarbij aan de situatie in Calais. In het licht hiervan zijn de wetswijzigingen waarover wij ons vandaag buigen futiel. Structureel op jaarbasis betekenen zij wel een aanzienlijke extra belasting van de rechtelijke macht, waarvan de kosten voorzichtig geraamd worden op ongeveer wel 20 miljoen euro.

Het feit dat er elders in de wereld grote problemen zijn, betekent uiteraard niet dat wij in Europa en in Nederland niet voortdurend moeten streven naar verbetering. Maar voorstellen als deze, die jaren nadat zij ooit bedacht zijn, doorsijpelen in het Nederlandse recht, doen de wenkbrauwen bij mijn fractie wel fronsen. Dat geldt zeker nu zij tegelijkertijd de onmacht van de EU laten zien om tot enige wezenlijke besluitvorming te komen om de grote problemen aan te vatten die schuilgaan achter de werkelijkheid van immigratie en asiel in Europa. Behalve het vraagstuk van de omgang met de Griekse schuldencrisis is dit misschien wel het enige vraagstuk dat er in Europa op het moment echt toe doet. Het onvermogen om het aantal personen dat Europa bereikt met het verzoek om internationale bescherming terug te dringen en om te komen tot een Europese (re-)allocatie, is ook treurig om te zien. Daarbij houdt mijn fractie er rekening mee dat het laatste mede een uitvloeisel is van het eerste. Het enige wat mogelijk lijkt te zijn, is te komen tot boterzachte afspraken. Die afspraken lijken dan bij nader inzien nog slechts intenties te zijn. Het contrast tussen die realiteit en de regelgeving die nu voorligt, is groot.

Tot onze spijt heeft onze vraag aan de staatssecretaris om een reflectie op de richtlijnen in het licht van de huidige ontwikkelingen, alleen geleid tot een opsomming van vooral technische wijzigingen van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel over de afgelopen jaren. Een werkelijk inhoudelijke reactie is uitgebleven. Graag vraag ik de staatssecretaris daarom, alsnog een reflectie hierop te geven en voor ons in te schatten in hoeverre er enige effectieve besluitvorming van de EU op de korte termijn te verwachten valt.

Mijn fractie vraagt ook wat de inzet van de Nederlandse regering hierbij is. Kan de staatssecretaris toelichten waartoe de Nederlandse inzet tot nu toe heeft geleid? De voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 over de procedure en opvang moet niet alleen gezien worden in het licht van de situaties die aanleiding geven tot het doen van een verzoek tot internationale bescherming, maar ook in het licht van de follow-up daarvan. Al geruime tijd geleden heeft de Algemene Rekenkamer een rapport gepubliceerd over het terugkeerbeleid. Dat liet niets aan duidelijkheid te wensen over. De recente verhitte politieke discussies in Nederland geven blijk van de weerbarstigheid van dit thema, die nog onveranderd is. Hoe moeten wij de cumulatie van de voorliggende wijzigingen in de richtlijnen zien in het licht van de problemen bij de uitvoering van het terugkeerbeleid? Wat zijn de grootste knelpunten? Hoe denkt het kabinet die realistischerwijze weg te nemen? Kan de staatssecretaris toelichten hoe het kabinet zich heeft opgesteld in de discussie over de inhoud van de voorliggende richtlijnen?

Het idee zou kunnen postvatten dat mijn fractie de implementatie van deze richtlijnen aangrijpt voor een bredere politieke discussie, maar dat is niet de intentie. Mijn fractie acht het vanuit de taakopvatting van de Eerste Kamer ook van belang om niet alleen de techniek van de implementatie te bekijken, maar ook, waar nodig, zich een oordeel te vormen over de betekenis van een voorstel tegen de achtergrond van de werkelijkheid waarbinnen dat moet functioneren. Deze staat zo mijlenver af van de grote vraagstukken waarvoor de EU zich gesteld ziet, dat een beschouwing daarvan op zijn plaats is. In meer bestuurlijk juridische termen uitgedrukt: welke route ziet de staatssecretaris voor zich die inhoudt dat wij voorkomen dat wij op nationaal niveau bezig zijn met het implementeren van wijzigingen die jaren na-ijlen en die inmiddels misschien niet meer het antwoord zijn op de vragen van nu?

Dan kom ik op de richtlijnen en de implementatie ervan zelf. De vragen van mijn fractie richten zich daarbij op twee onderdelen: de zogenaamde ex-nunctoetsing door de rechter en de overstap naar de zogenaamde integrale geloofwaardigheidsbeoordeling door het bestuur. Allereerst kom ik op de ex-nunctoetsing. In antwoord op vragen die door mijn fractie en door andere fracties zijn gesteld over

de consequenties daarvan voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk en rechtspraktijk, geeft de staatssecretaris meer dan eens aan wat het uitgangspunt van de richtlijnen is. Het valt daarbij op dat de staatssecretaris vervolgens de consequenties zeer voorwaardelijk formuleert, meer als een hoop dan als een stelligheid. Zo stelt hij dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat ex-nunconderzoek "niet zou moeten leiden tot een langere rechterlijke procedure" en later dat het "uitgangspunt" is dat de doorlooptijden "in beginsel niet negatief beïnvloed worden door het wetsvoorstel." Wat betekent dit? Zal de regering wanneer de doorlooptijden toch langer zijn de rechter bijvoorbeeld financieel faciliteren of langere doorlooptijden voor lief nemen? Welke rol spelen wettelijke beslistermijnen hierin? Welke voordelen biedt een ex-nuncbeoordeling in de ogen van de staatssecretaris boven een ex-tuncbeoordeling? Heeft die ex-nuncbeoordeling een intrinsieke inhoudelijke betekenis of gaat het hier louter om een harmonisatie, waarbij eenvoudigweg is aangesloten bij wat in de EU-lidstaten het meest gebruikelijk is?

Ziet mijn fractie het goed dat de staatssecretaris stelt dat ex-nuncbeoordeling betekent dat het besluit van de IND inclusief de zogenaamde geloofwaardigheidsbeoordeling vol wordt getoetst en dus niet marginaal? Ziet mijn fractie het ook goed dat dit toch betekent dat de rechter een eigen oordeel over de feiten, de geloofwaardigheid en de zogenaamde beschermingsbehoefte moet geven? Dit vergt naar ons idee een substantieel eigen onderzoek. Wat betekent het concreet dat de rechter geen eigen oordeel velt over de asielgronden? Kan de staatssecretaris nog eens uitleggen wat precies het verschil is tussen de huidige en de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling?

Mijn fractie wacht met belangstelling de antwoorden van de staatssecretaris af, zowel die over de context van het voorstel als over de meer technische inhoud van het wetsvoorstel zelf.

De **voorzitter**:
Het woord is aan mevrouw Stienen. Zij houdt haar maidenspeech. Ik ga nu dus ook op de bel drukken.

☐

Mevrouw **Stienen** (D66):
Voorzitter. Het is een eer om vandaag mijn maidenspeech in deze Kamer te mogen houden over de implementatie van de opvang- en procedurerichtlijn in de Nederlandse Vreemdelingenwet.

Dit onderwerp roept bij mij herinneringen op aan mijn tijd als mensenrechtendiplomaat op de Nederlandse ambassades in Caïro en Damascus. Ik was toen ook verantwoordelijk voor de dossiers immigratie en asiel. Ik heb kunnen zien dat er in het migratiedossier altijd een wisselwerking bestaat tussen de "pushfactoren" en de "pullfactoren": krachten die ervoor zorgen dat mensen hun land willen verlaten en krachten die ervoor zorgen dat mensen graag naar een bepaald land toe willen gaan. Dat is niet nieuw. Migratie is van alle tijden. Ook in onze eigen nationale geschiedenis waren er momenten, denk aan de jaren na de Tweede Wereldoorlog, dat landgenoten er alles voor over hadden om bijvoorbeeld in Canada of Australië een beter, veilig heenkomen te zoeken.

In de Arabische regio hebben veel mensen een gegronde vrees voor vervolging door hun overheden of kunnen veel mensen geen bescherming vinden als zij door andere groepen worden vervolgd. Indertijd, toen ik op die ambassades werkte, waren het de dictator Saddam Hussein, de sancties tegen Irak en de oorlog in Irak die miljoenen Irakezen dwongen hun land te verlaten. Overigens was het toen Syrië dat een groot deel van die Irakese vluchtelingen een relatief veilig onderkomen bood, naast de honderdduizenden Palestijnse vluchtelingen die het al had opgevangen. Hoe cynisch is het dat vandaag de dag miljoenen Syriërs zelf moeten vluchten voor een oorlog waaraan geen einde lijkt te komen en dat voor hen heel veel poorten buiten de regio zelf gesloten blijven.

Tijdens mijn werk op de ambassades heb ik ook kunnen waarnemen hoe mensensmokkelaars precies wisten wat de mazen in onze wet- en regelgeving zijn om potentiële vluchtelingen te voorzien van een kant-en-klaar asielverhaal. Overigens wisten en weten zij ook heel goed welk belang de Nederlandse regering hecht aan het overleggen van documenten door asielzoekers als bewijs van de identiteit, van vervolging of van familierelaties. Op de markten in Damascus en Bagdad waren indertijd perfecte vervalsingen van alle benodigde documenten te vinden, zoals identiteitskaarten, arrestatiebevelen en familieboekjes. Mensensmokkelaars waren maar wat graag bereid om dat voor veel geld te regelen voor de mensen die wilden vluchten. Daarbij dwongen ze mensen vaak tot het maken van hoge schulden om hun reis naar Europa te kunnen betalen waardoor deze mensensmokkelaars hun zogenaamde "klanten" jarenlang in hun greep kunnen houden. Deze criminele "firma list en bedrog" verkoopt nepdromen aan mensen op zoek naar een betere toekomst. Dromen over veiligheid en vrijwaring van vervolging maar ook bijvoorbeeld over een makkelijke toegang tot een baan en sociale voorzieningen in Europa, het liefst ergens in landen als Nederland, Zweden of Duitsland. Deze mensensmokkelaars kennen onze wetgeving door en door en zullen de mazen in onze wet gebruiken om hun "klanten" beter te bedienen voor nog meer geld. Maar ze zullen zich niets van het internationale recht aantrekken als het gaat om de bescherming van deze vluchtelingen. Zij liggen er namelijk niet wakker van als de dromen van hun "klanten" eindigen in de diepe wateren van de Middellandse Zee.

Ook in het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken, spelen documenten nog steeds een belangrijke rol voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van het verhaal van de asielzoeker. Dat brengt mij bij de eerste vraag van mijn fractie naar aanleiding van artikel 30b, lid 1c en 1d van de nieuwe wet over het kennelijk ongegrond verklaren van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op basis van overleggen van valse documenten of het achterhouden van relevante documenten. De staatssecretaris zegt in de memorie van antwoord van 22 juni jongstleden dat het uiteraard geen kwade trouw is van een vreemdeling als hij die documenten op last van een mensensmokkelaar heeft kwijtgemaakt of relevante documenten niet heeft teruggevraagd.

Toch schrijft de staatssecretaris in dezelfde alinea: "Dit kan anders zijn indien bijvoorbeeld uit de verklaringen van de asielzoeker blijkt dat hij ook geen poging heeft gedaan om deze documenten terug te krijgen omdat hij hiermee in een betere positie wilde geraken." Ik vraag de staatssecretaris of het niet logisch is dat vreemdelingen alles zullen doen

wat mensensmokkelaars vragen, juist omdat ze in een kwetsbare en afhankelijke positie zitten. Bovendien hebben ze van die mensensmokkelaars gehoord dat ze geen vertrouwen moeten hebben in de ambtenaren van de Nederlandse overheid. Heel vaak komen deze vluchtelingen uit landen waar inderdaad gegronde reden is om geen vertrouwen te hebben in de overheid. Deze mensen komen aan, worden gehoord en zitten in een situatie die als je politiek vluchteling bent, doet denken aan cellen, aan gevangenissen en politiebureaus, waar je op een wat minder vriendelijke manier wordt verhoord dan door de IND. De vraag is of ze op zo'n moment wel zullen toegeven wat ze hebben gedaan met de documenten.

Op welke basis maken volgens de staatssecretaris IND-gehoorambtenaren onderscheid op het punt van het ontbreken van documenten tussen enerzijds een bewust dwarsbomen van het gehoor door de vreemdeling en anderzijds puur lijfsbehoud of angst voor repercussies voor familieleden in het land van herkomst?

De D66-fractie steunt alle maatregelen die ertoe bijdragen dat er binnen Europa een rechtvaardige, humane en strenge afhandeling van asielzaken plaatsvindt. Mijn fractie erkent ook dat er grenzen zijn aan ons vermogen om asielzoekers op te nemen. Toch willen wij in de kern uitstralen dat Nederland een gastvrij land is waarin mensen die hier toevlucht zoeken, kunnen rekenen op rechtszekerheid en rechtsbescherming bij de behandeling van hun asielaanvraag en de wijze waarop zij tijdens deze behandeling worden opgevangen door de Nederlandse Staat.

Daarom staat de fractie van D66 welwillend tegenover dit wetsvoorstel om deze twee Europese richtlijnen voor asielprocedures en asielopvang vast te leggen in de Nederlandse Vreemdelingenwet. We zien dit dan ook als verdergaande harmonisatie van nationale wetgeving met internationaal en Europees recht. Mijn fractie is benieuwd naar de inschatting van de staatssecretaris wat dit betekent voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Mijn fractie dankt de staatssecretaris voor zijn uitgebreide beantwoording van de vragen van onze en andere fracties van deze Kamer in de memorie van antwoord van 22 juni jl. en de nota naar aanleiding van het verslag van 3 juli jl. Wel heb ik nog een aantal vragen over de grensprocedure, de verhouding tussen het bestuur en de rechter in de beoordeling van geloofwaardigheid en mogelijke gevolgen voor lopende zaken.

De D66-fractie begrijpt dat de staatssecretaris ervoor wil zorgdragen dat de vierwekentermijn zoals beschreven in de procedurerichtlijn niet wordt overschreden voor grensdetentie van personen die in de grensprocedure terechtkomen. In welke gevallen voorziet de staatssecretaris dat asielzoekers alsnog in de gesloten verlengde asielprocedure terecht kunnen komen na die vier weken? Welke criteria hanteert hij om ervoor zorg te dragen dat kwetsbare personen en kinderen niet of zo kort mogelijk in de grensprocedure terecht komen? Wie beschouwt de staatssecretaris als kwetsbare personen op wie deze grensprocedure niet van toepassing is?

Mijn volgende vraag gaat over de verhouding tussen het bestuur en de rechter en de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Er zijn door alle fracties veel vragen gesteld over de interpretatie van de betekenis van "integrale geloofwaardigheidsbeoordeling" en "een volledig en ex-nunconderzoek door de rechter". De staatssecretaris heeft herhaaldelijk gezegd in zijn antwoorden dat er geen sprake is van nieuw beleid maar van een andere, meer inzichtelijke wijze van motivering van het geloofswaardigheidsoordeel. Mijn fractie vindt dat er ondanks deze stellingname van de staatssecretaris nog steeds onduidelijkheid bestaat over de ruimte voor de rechter, het besluit van het bestuursorgaan te toetsen aan nieuwe feiten en nieuwe asielmotieven.

In de nota van antwoord van 3 juli jl. schrijft de staatssecretaris over het volledig en ex-nunconderzoek het volgende: "Op het punt van de geloofwaardigheid zal het bestuur voortaan steeds overtuigend en consistent moeten motiveren hoe het tot zijn oordeel is gekomen, waardoor de toetsing door de rechter minder terughoudend kan zijn." Deze zinsnede roept een aantal vragen op om beter te begrijpen wat de staatssecretaris hier precies bedoelt. Allereerst heb ik een paar vragen over het bestuur. Op welke wijze moet het bestuur na de implementatie van de procedurerichtlijn een oordeel over een asielaanvraag anders motiveren dan voorheen? Welk verschil bestaat volgens de staatssecretaris tussen het niet langer mogen toepassen van de positieve overtuigingskracht, de zogenaamde POK, en de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling bij asielaanvragen?

Ook heb ik een aantal vragen over de rol van de rechter. Wat bedoelt de staatssecretaris in dit citaat, maar ook op andere plekken met "minder terughoudende toetsing" door de rechter? Welke ruimte heeft de rechter straks na de inwerkingtreding van de wet die er daarvoor niet was? In het geval dat de rechter vaststelt dat het bestuur de afwijzing van een asielaanvraag niet overtuigend genoeg heeft onderbouwd door een consistente motivering, welke ruimte heeft de rechter dan zelf om tot een zelfstandige oordeelsvorming te komen over de asielaanvraag of de beroepszaak?

Daarnaast wil mijn fractie graag weten welke gevolgen de implementatie van de bovengenoemde Opvang- en Procedurerichtlijn heeft voor de werkwijze van IND-medewerkers bij het eerste gehoor en het aanvullend gehoor. Er bestaat sinds 1 januari 2015 al een werkinstructie voor de IND (werkinstructie 2014/10) die rekening houdt met de implementatie van de bovengenoemde Opvang- en Procedurerichtlijn. Kan de staatssecretaris aangeven op welke wijze deze instructie is of zal worden aangepast op basis van de stelling dat het bestuur "voortaan steeds overtuigend en consistent zal moeten motiveren hoe het tot zijn oordeel is gekomen"?

Mijn derde punt gaat over lopende zaken. Uit de voorliggende stukken is het de D66-fractie niet duidelijk geworden wat de implementatie van de Opvang- en Procedurerichtlijn betekent voor lopende beroepszaken. Daarom wil mijn fractie graag een toelichting van de staatssecretaris op dit punt. Is er inderdaad sprake van lopende zaken die nu tussen wal en schip vallen en zo ja, wordt er in die gevallen dan overgangsrecht toegepast?

Ik rond af. Zoals gezegd staat mijn fractie welwillend tegenover dit wetsvoorstel. Ik zie uit naar de antwoorden van de staatssecretaris.

De **voorzitter**:
Mijn hartelijke gelukwensen met uw maidenspeech, mevrouw Stienen. Een maand geleden bent u beëdigd als

lid van deze Kamer, waar u lid bent van de commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, de commissie voor Europese Zaken, de commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad en de commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening.

U hebt van 1984 tot 1990 Arabische talen en culturen gestudeerd aan wat toen nog de Rijksuniversiteit Leiden heette. Daarna hebt u Nabije en Midden-Oostenstudies in Londen gestudeerd aan de School of Oriental and African Studies.

Na het doorlopen van het diplomatenklasje hebt u van 1995 tot 1999 als tweede ambassadesecretaris gewerkt op de Nederlandse Ambassade in Caïro op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, cultuur en mensenrechten. Vandaaruit verhuisde u naar Damascus, waar u zich als eerste ambassadesecretaris bezighield met asielbeleid en mensenrechten. In 2004 keerde u terug naar het ministerie in Den Haag, waar u senior beleidsambtenaar werd op de genderafdeling en later plaatsvervangend hoofd van de afdeling Noord-Amerika. Van augustus 2009 tot december 2010 werkte u als senior adviser sociale ontwikkeling bij BMC Groep. Sinds het voorjaar van 2011 bent u publiciste en zelfstandig professional op het gebied van participatie, leiderschap en inclusiviteit.

U hebt meerdere boeken gepubliceerd, zowel over uw geboorteplaats Roermond als over de Arabische wereld. Roermond — Remunj voor kenners; de Griffier weet precies hoe je het uitspreekt — is overigens een stad die vóór u ook al diverse senatoren van uiteenlopende politiek kleur heeft voortgebracht. De Arabische wereld is, zoals wij weten, de afgelopen jaren meer en meer onder de aandacht gekomen, met name sinds het uitbreken van een golf van opstanden, protesten en revoluties in december 2010. Voor uw regelmatige optredens als commentator in nieuwsprogramma's tijdens de Arabische Lente ontving u in 2012 de Vrouw in de Media Award. Uw drijfveer voor deze optredens was om mensen anders te laten kijken naar de Arabische wereld en vooroordelen weg te nemen.

Dat u een geliefd onderwerp bent voor de media werkt ook in het voordeel van de Kamer. Zo zei u in Trouw deze maand dat in de Eerste Kamer de wijsheid van heel Nederland bij elkaar zit.

(Geroffel op de bankjes)

De **voorzitter**:
Vanaf vandaag bent u officieel onderdeel van die wijsheid. Wij gaan ervan uit dat u met uw maatschappelijke, diplomatieke en politieke ervaring een interessante verdere bijdrage aan het werk van de Kamer zult leveren en wensen u daarmee veel succes.

Ik schors de vergadering om de collegae de gelegenheid te geven u geluk te wensen met uw maidenspeech. Degene die u het eerst feliciteert, ben ik.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

☐

De heer **Schrijver** (PvdA):
Allereerst onze felicitaties aan mevrouw Stienen. Uit het geroffel op de bankjes van de gehele Kamer heeft zij al kunnen afleiden dat haar maidenspeech naar nog veel meer smaakt!

Voorzitter. Ik geloof dat er bijna geen andere wet in Nederland is die wij zo frequent wijzigen als de Vreemdelingenwet 2000. Ditmaal gaat het om wetgeving die als doel heeft om twee EU-richtlijnen om te zetten in nationale wetgeving. Het gaat om de herziene EU-Procedurerichtlijn en de eveneens herziene EU-Opvangrichtlijn, onderwerpen die vallen binnen het streven naar een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid van de Europese Unie, een streven dat mijn fractie altijd heeft ondersteund. Dit streven naar een gemeenschappelijk en geharmoniseerd beleid op asielterrein heeft naar het oordeel van mijn fractie aan relevantie gewonnen door de dramatische gebeurtenissen met vluchtelingenstromen via het Middellandse Zeegebied. Wij achten ook na dit wetsvoorstel een verdergaande gemeenschappelijke Europese aanpak en derhalve ook nadere harmonisatie van asielregelgeving zeer gewenst. Een zorgvuldige en efficiënte behandeling van asielverzoeken en een menswaardige opvang voor asielzoekers dienen de hoekstenen van dit beleid te zijn. Naast verdergaande praktische samenwerking tussen de lidstaten op tal van concrete punten is naar aanleiding van deze golf van vluchtelingen en migranten die naar Europa willen komen, wellicht een nieuwe fase in de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) gewenst. Dat zou dan na "Amsterdam" en "Lissabon" de derde fase zijn. Graag ontvangt de PvdA-fractie een reactie van de staatssecretaris waarin hij aangeeft of hij dat ook zo ziet dan wel hier anders tegen aankijkt. De Europese migratieagenda en daarmee ook de nadere ontwikkeling van het gemeenschappelijk asielstelsel zijn onderwerpen die ongetwijfeld ook tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie een grote rol zullen spelen en veel aandacht zullen vragen.

Meer specifiek over het wetsvoorstel wil ik kort drie onderwerpen aan de orde stellen. Het eerste onderwerp is de grensdetentie. Verscheidene fracties, waaronder die van de Partij van de Arbeid, hebben in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel zorgen naar voren gebracht over de bijna automatische grensdetentie van asielzoekers bij binnenkomst in Nederland aan de buitengrens. Terecht heeft ook het College voor de Rechten van de Mens ons erop gewezen dat onmiddellijke vrijheidsontneming een ultimum remedium is en nooit een standaardprocedure mag zijn. Dit vloeit ook voort uit de paragrafen 8 en 15 van de preambule van de herziene Opvangrichtlijn. Daarin wordt bepaald dat een vreemdeling slechts mag worden gedetineerd als dit noodzakelijk is en als lichtere alternatieven zijn afgewogen. Op het eerste gezicht lijkt de vrijwel automatische detentie van asielzoekers bij binnenkomst in Nederland hiermee in strijd. Uiteraard ondersteunen wij de regering in het doel van effectieve grensbewaking, maar de vraag dringt zich op of het automatisch opleggen van grensdetentie wel aan het noodzakelijkheidscriterium voldoet.

Zo al noodzakelijk, kan de staatssecretaris bevestigen dat de detentie te allen tijde zo kort mogelijk zal zijn en niet langer zal mogen duren dan strikt noodzakelijk is? Nu

bepaalt het wetsvoorstel uitsluitend dat de detentie ten hoogste vier weken zal duren, maar niet dat de termijn zo kort mogelijk dient te zijn. Ik vraag de staatssecretaris hoe hij denkt te voorkomen dat deze detentietermijn van vier weken gebruikelijk wordt, in plaats van louter de minimaal noodzakelijke termijn voor het onderzoek naar identiteit en antecedenten van de asielzoeker, die in veel gevallen misschien korter kan uitpakken. Wij kijken ook uit naar het aanstaande wetsvoorstel terugkeer en bewaring, waarin, zo stelt de staatssecretaris zelf, ook alternatieven voor vreemdelingenbewaring aan de orde worden gesteld. Wij hopen dat met de door de staatssecretaris aangedragen oplossingen de noodzaak en de duur van grensdetentie maximaal worden verkort.

Mijn tweede onderwerp betreft medisch onderzoek. Artikel 18 van de herziene Asielprocedurerichtlijn bepaalt dat, als de IND geen opdracht geeft tot een medisch onderzoek, de asielzoeker een dergelijk onderzoek op eigen kosten mag laten uitvoeren. Veel asielzoekers zullen daar evenwel de financiële middelen niet voor hebben. Om die reden zijn wij ingenomen met de steun die onder meer Amnesty International in voorkomende gevallen organiseert. De staatssecretaris heeft in de schriftelijke procedure met de Eerste Kamer reeds toegezegd, de kosten alsnog te vergoeden als de uitkomst van het door de asielzoeker of door derden bekostigde medisch onderzoek de aanleiding is om het asielverzoek in eerste aanleg alsnog in te willigen. Wij zijn blij met deze toezegging, maar we hebben op dit punt nog twee zorgen.

Ten eerste wordt een inwilliging meestal niet gemotiveerd en kan deze gebaseerd zijn op diverse feiten of documenten die misschien niet elk afzonderlijk maar wel in combinatie aan de inwilliging hebben bijgedragen. Wil de staatssecretaris toezeggen dat hij bereid is de IND de kosten van het medisch onderzoek in alle gevallen te laten vergoeden als de uitkomst van een medisch onderzoek, wellicht naast andere factoren, heeft bijgedragen aan de inwilligende beslissing?

Ten tweede is er een probleem met opvolgende asielverzoeken. Uit de praktijk blijkt dat er in een dergelijke procedure vaak alsnog asielaanvragen worden ingewilligd, omdat asielzoekers zich in eerste aanleg vaak niet meteen vrij voelen om zich uit te laten over hun medisch leed, bijvoorbeeld als gevolg van ondergane martelingen of opgelopen trauma's. Als dan later medisch onderzoek objectief de basis is voor het alsnog verstrekken van een verblijfsvergunning, is het toch niet logisch om die medische kosten van vergoeding door de IND uit te zonderen? De staatssecretaris stelt immers zelf in de nota naar aanleiding van het verslag dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak het voor mogelijk houdt dat uit een medische rapportage blijkt dat een vreemdeling ten tijde van de eerste procedure in het geheel niet in staat was om een verklaring af te leggen over de betreffende medisch relevante gebeurtenis of omstandigheid. Is de staatssecretaris bereid om hier nog eens goed naar te kijken en mogelijkerwijs op dat punt zijn beleid aan te passen? Of moet ik het antwoord van de staatssecretaris zo lezen dat hij dat in feite al heeft gedaan door te wijzen op wat hij noemt "een absolute ondergrens"? Hij voegt daar nogal vaagjes aan toe: "in geval van bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende feiten en omstandigheden kan noodzaak bestaan om formele regels niet tegen te werpen". Lees ik dat zo goed?

Mijn derde en laatste punt is de rechterlijke toetsing. Artikel 46, lid 3 van de Procedurerichtlijn verplicht Nederland tot een aantal wijzigingen in het huidige nationale stelsel van rechtsbescherming in de zin van de verplichting tot een volledige toetsing en een ex-nunconderzoek van zowel de feiten als de juridische gronden bij rechterlijke toetsing in eerste aanleg. Onze fractie beoordeelt dit als een verbetering in de rechtsbescherming van asielzoekers. Verwacht de staatssecretaris dat deze aangescherpte kwaliteitscriteria tot langere rechterlijke procedures aanleiding kunnen geven? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot het eveneens door deze richtlijnen gestipuleerde streven naar snellere beslisprocedures?

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de staatssecretaris dat de in het wetsvoorstel neergelegde integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in wezen niet verschilt van de huidige praktijk van de positieve-overtuigingskrachttoets. Er is volgens hem slechts sprake van een andere, meer inzichtelijke wijze van motivering van het geloofwaardigheidsoordeel. Onze vraag is of een interpretatie van de woorden "integraal" en "ex nunc" in hun gewone betekenis niet met zich brengt dat ook nieuwe asielmotieven, bijvoorbeeld van na de binnenkomst in het land van asielaanvraag, mee mogen wegen in de rechterlijke beoordeling? Kortom, op welke gronden zouden nieuwe asielmotieven eigenlijk nu al niet in de ex-nunctoets door de rechter mede betrokken kunnen worden?

Wij delen de ambitie van de staatssecretaris om de door de Europese Commissie gestelde deadline voor deze implementatiewetgeving te halen. Wij kijken uit naar de antwoorden van de staatssecretaris op onze vragen betreffende de drie punten van grensdetentie, medisch onderzoek en rechterlijke beoordeling.

De **voorzitter**:
Het woord is nu aan mevrouw Van Weerdenburg voor haar maidenspeech. Ik luid de bel.

□

Mevrouw **Van Weerdenburg** (PVV):
Eerst wil ik mevrouw Stienen vanaf deze plek feliciteren met haar maidenspeech.

Voorzitter. De prijs van vrijheid is eeuwige waakzaamheid. Dat zei Thomas Jefferson, de derde president van de Verenigde Staten. Dit is een quote die iedereen ter harte zou moeten nemen, want vandaag de dag glipt de vrijheid ons steeds sneller door de vingers door de oprukkende islamisering, een Europese superstaat die steeds meer soevereiniteit afpakt en de nog immer verstikkende politiek-correcte moraal die de Nederlandse burger gijzelt.

Ik ben drieënhalf jaar naaste medewerker van Geert Wilders geweest. Het belangrijkste dat ik van hem geleerd heb is dit: ondanks moeilijke omstandigheden moeten we blijven knokken voor onze vrijheid, want dat is ons meest kostbare bezit. Dat realiseer je je pas echt goed als je het kwijt bent. Inmiddels zijn er meerdere PVV'ers die onder ernstige persoonlijke bedreiging de vrijheid en democratie verdedigen. Vanaf deze plaats wil ik tegen hen zeggen: jullie zijn helden; hou vol, hou moed. Ik zal jullie niet in de steek laten. Wij staan schouder aan schouder en samen zullen we uiteindelijk het tij keren.

Wij spreken vandaag over de implementatie van de Opvang- en Procedurerichtlijn. En dat voelt dubbel. Het voelt alsof we de muren aan het verven zijn van een huis dat in brand staat. Want er is een invasie gaande, niet van de Russen, maar van kansloze gelukszoekers die massaal de oversteek wagen in gammele bootjes vanuit Noord-Afrika. Gigantische sommen geld worden betaald aan schaamteloze mensensmokkelaars die boten overvol maken. De kustwacht van de Europese landen kan het aantal reddingsacties nog nauwelijks aan. De vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, UNHCR, maakte vorige week bekend dat in de afgelopen zes maanden 137.000 vluchtelingen Europa via de zee hebben bereikt. Dat is 83% meer dan vorig jaar in dezelfde periode. Bovendien heeft de Islamitische Staat aangekondigd dat hun jihadi's zich onder de vluchtelingen op de boten hebben gemengd en zijn er aanwijzingen dat een aantal van die terroristen al ongehinderd rondloopt op ons continent.

De Italiaanse openbaar aanklager maakte de voorzichtige inschatting dat er inmiddels één miljoen mensen aan de kust van Libië staan om op korte termijn de oversteek naar Europa te maken. Eén miljoen. Laat dat aantal eens even rustig op u inwerken. Eén miljoen. Toen mijn nichtje van zes dit bericht meekreeg via het Journaal, gooide ze vertwijfeld haar armpjes in de lucht en riep tegen haar moeder: "Maar mama! Dat kan toch helemaal niet? Er zijn hier al zo veel mensen, het is hier al zo vol!" Jonge kinderen zien de dingen vaak heel helder; ze hebben geen last van koloniale schuldgevoelens en ze zijn nog niet gehersenspoeld met politiek correcte multicultipropaganda.

Zo niet de gewaardeerde collega's ter linkerzijde van het politieke spectrum. Zodra het gaat over gelukszoekers uit Afrika verliezen zij acuut hun rationele denkvermogen, voor zover ze dat bezitten. Zo werd mijn partij in april tijdens een debat in de Tweede Kamer zelfs verweten dat wij "een gevaar voor de mensheid" zouden zijn; een schandalige en bovendien gevaarlijke aantijging. En dat omdat wij pleiten voor opvang van vluchtelingen in de regio en het direct terugsturen van alle migranten die de oversteek wagen naar Europa. Een voorstel dat ook op brede steun kan rekenen van de Nederlandse bevolking! Een peiling van EenVandaag laat zien dat twee derde van de burgers Nederland al te vol vindt en liever opvang in de regio heeft.

Laat ik het in deze Kamer ook nog maar eens duidelijk zeggen: óók wij van de PVV vinden het verschrikkelijk als er mensen verdrinken. Elk verloren leven is er één te veel. Daarom moeten we ervoor zorgen dat ze niet meer op die gammele boten stappen. Laat ze van tevoren weten dat ze geen toegang zullen krijgen tot Europa en de stroom zal vanzelf opdrogen.

De PVV is een voorstander van het Australische "push-back"-beleid. Dat beleid houdt in dat de Australische kustwacht alle boten met migranten terugduwt naar waar ze vandaan komen. Allemaal, zonder uitzondering. En als de boten waarin de migranten zitten onveilig zijn, dan krijgen ze van de Australische kustwacht veilige boten, met aan boord schoon drinkwater, airconditioning en reddingsvesten. Maar terug gaan ze. Zonder uitzondering.

En, voorzitter, dat beleid werkt. Inmiddels is de stroom migranten die Australië probeert te bereiken opgedroogd. Dat betekent dat er geen mensen meer verdrinken, nu ze niet meer de valse hoop hebben dat ze in Australië een nieuw leven kunnen beginnen en dat zij dus niet eens meer op die boten stappen!

Daar ligt de oplossing van het probleem. De mensen die in die gammele bootjes aan de kust van Noord-Afrika stappen, sommigen de verdrinkingsdood tegemoet, doen dat omdat ze de hoop hebben om in Europa een nieuw leven te kunnen beginnen. Die hoop wordt gevoed door het feit dat het al zovelen van hen gelukt is de kust van Europa te bereiken. Ze worden door de Westerse kustwachten opgepikt en als een soort taxidienst brengt men de migranten naar Europa. Dat beleid moet direct stoppen. Wij kunnen in Europa die enorme toestroom niet aan. We kunnen het simpelweg niet aan. Stuur ze terug. Veilig.

Dankzij het huidige kabinet onder aanvoering van de VVD is de asielinstroom gigantisch toegenomen. In 2014 was er zelfs een verdubbeling van het aantal eerste asielaanvragen ten opzichte van het jaar ervoor. En elke asielzoeker kost de Nederlandse belastingbetaler ruim €36.000 per jaar. Dat is bijna het drievoudige van wat een AOW'er krijgt. Dat is, om in PVV-termen te blijven, knettergek. Keer op keer bewijst dit kabinet dat het liever opkomt voor de rest van de wereld. Dat het liever doet wat de Europese Unie wil dan dat het opkomt voor de eigen burgers, voor de eigen ouderen.

De PVV-fractie roept het kabinet nogmaals op: besteed dat geld liever hier. Aan onze eigen ouderen. Aan de mensen die dit land hebben opgebouwd. Aan de mensen die ons hebben gekozen. En stop met denken dat wij verantwoordelijk zijn voor de problemen in de rest van de wereld, dat wij de problemen in Afrika zouden moeten oplossen en dat wij alle zielige arme mensen uit de rest van de wereld zouden moeten opvangen. Stop daarmee. Stop met die asielwaanzin. Genoeg is genoeg.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Van Weerdenburg. Mijn hartelijke gelukwensen met uw maidenspeech. Zoals u zojuist hebt gehoord, is het in de Eerste Kamer gebruikelijk dat er bij Kamerleden die hun maidenspeech hebben gehouden een korte schets wordt gegeven van hun achtergrond.

Van u kan ik vermelden dat u rechten hebt gestudeerd in Amsterdam en een aantal jaar beleidsmedewerker bent geweest van de voorzitter van de PVV-fractie in de Tweede Kamer. Sinds 22 juni 2015 bekleedt u deze functie wederom.

We hebben er alles aan gedaan om meer over u te weten te komen, maar we zijn hier niet in geslaagd. Ironisch genoeg staat in de weinige openbare informatie die over u te vinden is, dat er zo weinig over u te vinden is. Het is natuurlijk uw goed recht om niet alles in de openbaarheid te willen hebben en ik ga er dan ook van uit dat u dat graag zo wilt houden.

Ik volsta hier met te zeggen dat wij u veel succes wensen met uw verdere bijdrage aan het werk voor de Kamer en dat wij hopen dat wij aan het einde van deze Kamerperiode u beter hebben leren kennen.

Ik schors de vergadering om de collegae de gelegenheid te geven u geluk te wensen met uw maidenspeech, maar zoals gezegd: ik doe dat eerst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan mevrouw Duthler.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Allereerst mijn hartelijke gelukwensen voor de collega's Van Weerdenburg en Stienen. Ik wens hen vooral heel veel succes en wijsheid toe in deze Kamer van reflectie.

Vandaag behandelen we een implementatiewetsvoorstel van twee Europese richtlijnen die in 2013 door het Europees Parlement en de Raad zijn vastgesteld, waaraan een paar jaren van onderhandeling voorafgingen. De wereld is in de afgelopen jaren behoorlijk veranderd. Het begon met de Arabische lente, die veelbelovend leek maar op een teleurstelling is uitgelopen. In de meeste Arabische landen is de revolutie omgeslagen in conflict of autoritair bestuur. We hebben te maken gekregen met politieke, sociale en economische instabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Als gevolg van deze instabiliteit en de opkomst van IS zijn grote ongecontroleerde vluchtelingenstromen op gang gekomen. Iedere dag lezen we in de krant of op onze smartphone over bootjes met vluchtelingen en vluchtelingen die verdrinken in de Middellandse Zee, over groepen vluchtelingen die vrachtwagens bij Calais en Hoek van Holland onveilig maken of die de Kanaaltunnel binnendringen. In Europa worden de binnengrenzen weer opgetrokken. De VVD-fractie maakt zich grote zorgen over de sociale en politieke stabiliteit die hierdoor aangetast dreigen te worden. Volgens onze nationale veiligheidsstrategie gaat het hier om vitale belangen en behoeft dit onderwerp alleen al om die reden extra aandacht. Ten tijde van het tot stand komen van de Europese richtlijnen deed zich deze problematiek in deze omvang nog niet voor. Dat wil niet zeggen dat we de onderhavige implementatiewet niet op zijn eigen merites moeten beoordelen, maar de geschetste context is door de VVD-fractie daarbij wel uitdrukkelijk in ogenschouw genomen.

Een Europese richtlijn is een opdracht aan nationale lidstaten om de richtlijn te implementeren in nationale wetgeving. In dit geval voor 12 juli van dit jaar. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen vandaag — en dat is zeer waarschijnlijk — dan is de regering keurig op tijd. De VVD-fractie is van mening dat het migratievraagstuk op zijn minst een Europees vraagstuk is, dat verdergaat dan deze Procedure- en Opvangrichtlijn. De Europese Migratieagenda, die recent door de Europese Commissie is voorgesteld, zou antwoord moeten bieden op dat Europese migratievraagstuk.

De regering heeft aangegeven positief tegenover de Europese Migratieagenda te staan. Deze gaat uit van versterkte inzet op grensbewaking en ontwikkeling van asielbeleid in combinatie met capaciteitsopbouw en samenwerking met derde landen. Een belangrijk deel van de maatregelen die de Europese Migratieagenda voorstelt, is gericht op "het beperken van de instroom door het nemen van onmiddellijke maatregelen, en het volgen van een geïntegreerde aanpak waarbij instrumenten van zowel intern als extern beleid worden gecombineerd."

Kan de regering hier nog wat meer over zeggen dan deze vooral ambtelijk geformuleerde zinsnede? Deze klinkt veelbelovend, maar zegt nog zo weinig. Om welke onmiddellijke maatregelen gaat het? En om welke instrumenten van zowel intern als extern beleid?

Meer fascinerend zijn de volgende opmerkingen van de regering, namelijk dat de Commissie voornemens is om nadere richtsnoeren uit te werken om de normen voor asielprocedures te verbeteren en dat het kabinet deze richtsnoeren ziet als een geschikte manier om het gebruik van de huidige procedures te optimaliseren en nader te harmoniseren, gelet op de aanzienlijke verschillen die nog altijd tussen lidstaten bestaan bij de toepassing van die procedures. Maar de herziene Opvangrichtlijn en de Procedurerichtlijn waren toch juist bedoeld om die procedures te optimaliseren en te harmoniseren? Waar zitten die verschillen tussen de lidstaten dan in? En waar staat Nederland?

De regering geeft verder aan dat de Commissie voorstelt een brede discussie te starten over de toekomst van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel en dat het kabinet deze discussie beschouwt als een goede gelegenheid om de duurzaamheid en bestendigheid van asielprocedures in Europa nader te evalueren. Eerlijk gezegd had mijn fractie wel wat meer ambitie verwacht van de regering. Is de regering bereid om het voortouw te nemen in de discussie in Europees verband en zo nodig maatregelen voor te stellen om vluchtelingen bijvoorbeeld veel meer in de regio op te vangen en de politieke vluchtelingen die naar Europa komen daadwerkelijk en zo goed mogelijk op te vangen? Die maatregelen zullen niet alleen moeten worden gezocht in de bestaande asielprocedures en het bestaande asielstelsel, maar zullen ook daarbuiten liggen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Mevrouw Duthler spoort de regering aan om meer te doen, zodat er meer vluchtelingen worden opgevangen in de regio, als ik het goed begrijp. Is het haar bekend dat de overgrote meerderheid al in de regio wordt opgevangen en dat daar inmiddels juist zoveel problemen zijn, omdat zij met zovelen zijn? We hebben het dan over 95% van het aantal vluchtelingen wereldwijd.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Ik zei al dat er grote groepen ongecontroleerde vluchtelingenstromen op gang zijn gekomen. Dat weten we allemaal. Er zijn 50 miljoen mensen on the run, zoals dat heet, waarvan 1 miljoen alleen al in vluchtelingenkampen in Libië, die worden gerund door mensensmokkelaars. Het is een probleem van ongekende omvang, waarvan we weten dat we dat niet allemaal in Europa kunnen opvangen. Wat we ook weten, is dat die enorme groepen vluchtelingen leiden tot instabiliteit in economisch, sociaal en politiek opzicht. We moeten onze ogen daar niet voor sluiten. Daar moet wat aan gedaan worden. Ik nodig de regering uit om daarop een visie te ontwikkelen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
U vroeg of de regering ervoor wil zorgen dat er meer mensen in de regio worden opgevangen. U zegt dat zij nu allemaal naar Europa komen, maar mijn vraag is of u weet

dat er slechts een heel klein percentage naar Europa reist en dat bijna iedereen al in die regio bivakkeert.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Dat heel kleine percentage is voor Europa nog steeds heel veel. Ik wil die vraag echter graag neerleggen bij de staatssecretaris. Misschien kan hij daar ook wat over zeggen, want hij is degene die echt inzicht heeft in de cijfers.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Mag ik dan nog een laatste vraag stellen?

De **voorzitter**:
Ja, een laatste vraag.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Bent u bekend met de problematiek van de opvang in de regio op dit moment? Weet u dat er aanhoudende grote voedseltekorten zijn, dat er gebrek is aan onderwijs, infrastructuur en eigenlijk aan alles?

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Wat is uw vraag? Dit is gewoon een stelling.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Bent u daarmee bekend? Hoe verhoudt dit zich tot uw oproep dat er eigenlijk alleen nog maar vluchtelingen in die regio moeten worden opgevangen?

De **voorzitter**:
Ik verzoek u beiden om via de voorzitter te spreken.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Ik zie de vraag van mevrouw Strik vooral als een stelling. Ik heb via de voorzitter aan de staatssecretaris gevraagd om met cijfers te komen. De problematiek is enorm, zowel in de regio's als in Europa. Dat weten we. De VVD-fractie zegt dat we onze ogen daar niet voor moeten sluiten.

De **voorzitter**:
Gaat u verder, mevrouw Duthler.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Gelet op de omvang en aard van de vluchtelingenstromen en de consequenties daarvan voor de sociale en politieke stabiliteit in Europa en Nederland is de VVD-fractie van mening dat de bestaande procedures om de echte politieke asielzoekers uit deze stromen te filteren moeten worden aangepast. Het onderhavige wetsvoorstel is vooral een verfijning van de bestaande procedures. Is de regering bereid om de procedures te beoordelen op hun geschiktheid? Is de regering bereid om deze zo nodig te herzien en zich in Europa hiervoor hard te maken?

Dan heb ik nog een paar inhoudelijke vragen over het wetsvoorstel zelf. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over het volledige en ex nunc-onderzoek naar zowel de feitelijke als de juridische gronden van het asielverzoek door de rechter. De staatssecretaris heeft in zijn memorie van antwoord onder meer aangegeven dat om de rechtbanken te faciliteren de motivering van de geloofwaardigheidsbeoordeling is versterkt. We hebben het dan over de zogeheten integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Andere fracties spraken daar al over. De staatssecretaris verwacht dat deze de noodzaak bij de rechtbank zal wegnemen om zelfstandig onderzoek te doen naar de geloofwaardigheid. Waarop baseert de staatssecretaris deze verwachting? Als de rechter toch een zelfstandig onderzoek meent te moeten doen, wat betekent dit dan voor de doorlooptijd van procedures en de kosten voor de rechtspraak?

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat de totale effecten van de Procedurerichtlijn in 2015 6 miljoen euro bedragen en in 2016 12 miljoen euro. De rechtspraak kan deze kosten niet zelf opvangen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft aangegeven dat de extra werklast van de Procedurerichtlijn ongeveer 4 miljoen euro zal bedragen per jaar. Zij verwacht namelijk vaker dan voorheen zittingen te moeten beleggen. Heeft zij daarbij rekening gehouden met de mogelijkheid van zelfstandig onderzoek naar de geloofwaardigheidsbeoordeling? Op welke instroom van asielzoekers zijn deze verwachtingen gebaseerd? Zijn deze getallen nog steeds realistisch? Het COA heeft te maken met een sterke toename van asielzoekers die het opvangt. Ook Duitsland heeft te maken met een exponentiële groei van de instroom van asielzoekers. Dit zijn slechts enkele voorbeelden.

De regering heeft aangegeven dat voor de extra kosten als gevolg van medisch onderzoek in 2017 een passende oplossing getroffen zal worden. De financiële middelen van de rechtspraak staan de laatste jaren al zo onder druk. Hoe voorkomt de regering dat deze niet verder onder druk komen te staan?

De VVD-fractie staat niet onwelwillend tegenover het wetsvoorstel. Wel verwacht zij van de regering meer ambitie op het bij dit wetsvoorstel horende en achterliggende vraagstuk waarvoor Europa en Nederland zich gesteld zien, namelijk de opvang van de ongecontroleerde vluchtelingenstromen die op gang zijn gekomen waarvan het einde nog lang niet in zicht is. De leden van de VVD-fractie zullen met veel belangstelling kennisnemen van de voornemens die de regering op dit vlak heeft en die verdergaan dan de regering schetste in haar memorie van antwoord van 22 juni jongstleden.

Ik zag collega Schrijver opstaan en dacht dat hij naar de interruptiemicrofoon liep, maar dat is niet het geval.

De **voorzitter**:
Dat houd ik in de gaten. Dank u wel, mevrouw Duthler.

Ik geef het woord aan mevrouw Wezel.

Mevrouw **Wezel** (SP):
Voorzitter. Allereerst mijn gelukwensen voor mevrouw Stienen en mevrouw Van Weerdenburg.

De SP-fractie dankt de staatssecretaris voor de uitgebreide beantwoording van de vragen. Zij is blij met de toezegging van de staatssecretaris dat het uitgangspunt dat al bij het eerste gehoor wordt bekeken of de grensdetentie kan worden opgeheven, wordt neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000. Dat is een verbetering voor de asielzoeker, omdat dit nu pas wordt gedaan na het tweede gehoor.

De SP-fractie is tevens verheugd met de toezegging dat het uitgangspunt dat op verzoek van de vreemdeling de rust en de voorbereidingstermijn kan worden verkort, zal worden vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000. Op deze manier hoeven bijvoorbeeld Syriërs die uit oorlogsgebied komen niet nog onnodig voor langere tijd in grensdetentie te verblijven.

Wij zijn blij dat er voor de feitenvaststelling door de IND een iets vollere toetsing komt ten opzichte van de huidige toetsing. De interpretatie die wordt gegeven aan "het volledig en ex-nunc-onderzoek", namelijk dat daarmee slechts wordt gedoeld op een toets door een toetsende rechter van de vraag of de beslissing van het bestuursorgaan rechtmatig is, zou in de visie van de SP-fractie kunnen leiden tot onduidelijkheid over de intensiteit van de toetsing door de eerstelijnsrechter. De SP-fractie vraagt zich af of de voorgenoemde interpretatie een doeltreffende voorziening is als bedoeld in artikel 47 van het Handvest. Heeft de staatssecretaris hier nader onderzoek naar gedaan? Zo ja, wat is de uitkomst daarvan? Kan de staatssecretaris nader toelichten hoe artikel 47 van het Handvest op dit punt wordt geïnterpreteerd in omliggende landen?

In de stukken van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer las ik dat de staatssecretaris hierover naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie informatie heeft opgevraagd bij de lidstaten maar dat hij hierover op het moment van de plenaire behandeling nog niet beschikte. Wellicht is deze informatie inmiddels wel beschikbaar.

De SP-fractie is van mening dat werkelijke rechtsbescherming er in de onderhavige zaken alleen kan zijn als de rechter vol kan toetsen, ook wat de feiten betreft. De SP wijst erop dat de IND veel macht heeft op dit onderdeel. Indien de IND het asielrelaas ongeloofwaardig acht, zal hij over het algemeen tot de conclusie komen dat de asielzoeker geen vluchteling is. Maar de IND is niet onfeilbaar. Juist in asielzaken, waarin vaak weinig bewijs is, moet de IND kunnen worden gecontroleerd op dit punt. Gelet op de grote belangen dient de rechtsbescherming voorop te staan.

De SP-fractie vreest dat de versnelde procedure, die meer praktijk dan uitzondering is, onverminderd doorgang zal blijven vinden en dat ook zaken die er zich in principe niet voor lenen via de versnelde procedure worden afgedaan. Internationaal heeft de versnelde procedure al veel kritiek opgeleverd. In het Verenigd Koninkrijk heeft de korte tijd voor beroep en hoger beroep ertoe geleid dat een Britse rechter de versnelde procedure onwettig heeft verklaard. Verwacht de staatssecretaris dat in Nederland een soortgelijke uitspraak kan volgen? Is de Nederlandse situatie vergelijkbaar met die in het Verenigd Koninkrijk?

Mijn derde en laatste onderwerp betreft vreemdelingendetentie van minderjarigen. Ten aanzien van de vreemdelingenbewaring van minderjarigen en gezinnen zijn er sinds de laatste maanden in ieder geval al zes uitspraken geweest, waarin de vreemdelingenrechter heeft geoordeeld dat de inbewaringstelling van minderjarigen onrechtmatig was. De reden hiervoor was dat het recht van het kind onvoldoende concreet, kenbaar en toetsbaar was meegenomen in de belangenafweging. De rechter heeft geoordeeld dat de uitvoering van het beleid niet overeenkomt met het beleid. De IND heeft van deze zaken geen hoger beroep ingesteld. De zaken zijn derhalve onherroepelijk. In nog twee zaken is de zaak in hoger beroep op verzoek van de IND ingetrokken en is er een schadevergoeding betaald.

In artikel 17, lid 1, van de Terugkeerrichtlijn staat: "Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen worden slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring gesteld." Deze bepaling is echter niet opgenomen in het conceptwetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring dat de Terugkeerrichtlijn implementeert, zoals deze in de consultatiefase kenbaar is gemaakt. De minister is voornemens het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring na het zomerreces in te dienen bij de Tweede Kamer. Gezien het feit dat het ontnemen van de vrijheid van kinderen op gespannen voet staat met het ultimum-remediumbeginsel uit artikel 37 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), gezien het feit dat bewaring een zeer ingrijpend middel is en dit een negatief effect heeft op kinderen in het bijzonder, gezien het feit dat de richtlijn dient te worden geïmplementeerd in wetgeving en gezien het feit dat uit de voornoemde uitspraken van de vreemdelingenrechter naar voren komt dat niet altijd het beleid ter zake de inbewaringstelling van minderjarige vreemdelingen wordt nageleefd, is het naar de mening van de SP-fractie van belang dat de tekst van artikel 17, lid 1, van de Terugkeerrichtlijn, namelijk dat "niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring worden gesteld", wordt overgenomen in het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring. Graag vernemen wij de mening van de staatssecretaris hierover. We zullen secuur luisteren naar de reactie van de staatssecretaris en omdat we dit heel erg belangrijk vinden zeg ik nu al dat we eventueel hierover een motie zullen indienen, maar we hopen dat de staatssecretaris ons zonder dat al voldoende tegemoet zal willen komen.

Het beleid ten aanzien van de grensdetentie van minderjarigen en gezinnen is per sinds 1 september 2014 verbeterd. Het beleid is onder meer verbeterd na het rapport "Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen". Er vindt nu eerst een snelle screening plaats voordat een besluit wordt genomen tot grensdetentie dan wel of de kinderen en de gezinnen in vrijheid de asielprocedure kunnen afwachten. Dit is een mooie ontwikkeling omdat vóór 1 september 2014 alle kinderen en gezinnen direct in grensdetentie werden genomen, voor zover zij via Schiphol het land binnenkwamen. Aangezien het ontnemen van de vrijheid van kinderen op gespannen voet staat met het ultimum-remediumbeginsel uit artikel 37 IVRK en aangezien detentie een zeer ingrijpend middel is en dit een negatief effect heeft op kinderen in het bijzonder, acht de SP-fractie het van belang dat ook voor de grensdetentie in wetgeving wordt vastgelegd dat "niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in grensde-

tentie worden gesteld". Graag vernemen wij de mening van de staatssecretaris hierover. Ook wat betreft dit punt zullen wij secuur luisteren naar de reactie van de staatssecretaris. Omdat we dit punt ook heel erg belangrijk vinden zeg ik nu al dat we eventueel hierover een motie zullen indienen, maar we hopen dat de staatssecretaris ons zonder dat al voldoende tegemoet zal willen komen.

We zien uit naar de antwoorden van de staatssecretaris.

☐

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Voorzitter. Ook ik begin met mevrouw Stienen en mevrouw Van Weerdenburg te feliciteren met hun maidenspeech. Ik zie uit naar een goede samenwerking.

Als de Kamer vandaag dit wetsvoorstel aanneemt, bereikt Nederland daarmee een mijlpaal van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. De tweede fase van de harmonisatie van de asielnormen is daarmee in Nederland voltooid. Voor Europese harmonisatie is er echter nog een hele weg te gaan. Ik weet niet wat de stand van de omzetting van deze richtlijnen is in alle lidstaten — misschien kan de staatssecretaris ons dat vertellen — maar van harmonisatie in de praktijk is in elk geval nog lang geen sprake. Met name de oostelijke lidstaten, die vóór de toetreding nauwelijks een asielsysteem hadden, en de zuidelijke lidstaten, die al jaren kampen met een grote druk op hun buitengrenzen, zijn nog ver verwijderd van de normen die we vandaag implementeren. De Dublinverordening, het verdeelsysteem, is ook onderdeel van het GEAS, maar dit systeem lijkt de harmonisatie van de normen eerder in de weg te staan dan dat het aanvullend is. Dat de vakministers en regeringsleiders zelfs in de huidige wereldwijde en Europese vluchtelingencrisis niet in staat zijn om ook maar het eerste stapje naar meer solidariteit en een meer billijke verdeling te zetten, biedt weinig hoop. Het is daarom van groot belang om ons strategisch te beraden. Laten we niet verlamd naar elkaar blijven kijken totdat iedereen het tot achter de komma met elkaar eens is, maar laten we desnoods met een kopgroep beweging creëren. Mijn fractie zou graag zien dat onze regering zich niet vastbijt in rechtlijnige standpunten, maar echt alle opties voor een snelle harmonisatie onderzoekt. Graag krijg ik hierop een reactie van de staatssecretaris.

De herziene richtlijnen, met name de Procedurerichtlijn, bieden asielzoekers in Nederland meer waarborgen dan nu. Dit geldt vooral voor de beoordeling door de IND en de bewijslastverdeling, de behandeling van kwetsbare asielzoekers, de rechterlijke toets en de schorsende werking bij beroep. Het valt op dat de staatssecretaris vooral benadrukt dat er eigenlijk niet zo veel verandert. Tegelijkertijd zouden er volgens het kabinet grote problemen ontstaan als het implementatievoorstel niet tijdig wordt aangenomen. Dit lijkt tegenstrijdig. Voldoen we nu echt al praktisch aan de richtlijn of wordt in dit wetsvoorstel de omzetting zo geformuleerd of toegelicht, dat we zo min mogelijk aanpassingen verrichten en balanceren op de rand van de verplichtingen van de richtlijn? Mijn fractie hoopt daar bij de afzonderlijke onderdelen meer duidelijkheid over te krijgen. Ik zal achtereenvolgens aandacht besteden aan de grensprocedure, de bestuurlijke en rechterlijke toetsing van asielverzoeken en het medisch onderzoek. Met betrekking tot de Opvangrichtlijn heb ik nog enkele vragen over de toegang tot de arbeidsmarkt en de beëindiging van de opvang na het verstrijken van de vertrektermijn van vier weken.

De herziene Procedurerichtlijn laat geen ruimte voor een andere interpretatie dan dat onze gesloten AA-procedure (algemene asielprocedure) op Schiphol een grensdetentieprocedure is. De belangrijkste aanpassing betreft nu de maximering van de duur van de grensdetentie: na vier weken komt de asielzoeker terecht in een landprocedure. Daarmee kunnen we echter niet volstaan: de richtlijn biedt meer waarborgen. De richtlijn beperkt toepassing van de grensprocedure tot de kennelijk ongegronde en niet-ontvankelijke asielverzoeken. De staatssecretaris stelt echter voor om alle asielverzoeken in de grensprocedure te toetsen aan deze gronden, waarmee de algemene asielprocedure voor iedereen een aanvang neemt in de grensprocedure. De vraag is of dat is toegestaan. Is de toepassing van de AA-procedure op Schiphol, in detentie, niet een toepassing van de grensprocedure? De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat je een begin van een procedure moet maken — hij denkt daarbij in elk geval aan het eerste gehoor — om te kunnen weten of er sprake is van een kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk verzoek. Bij het eerste gehoor komen de asielgronden echter nog niet ter sprake. Welke maatregelen neemt de staatssecretaris om zo snel mogelijk te kunnen beoordelen of een grensprocedure wel is toegestaan in het specifieke asielverzoek? Is er een expliciet afwegingsmoment na het eerste gehoor hierover en wordt er gemotiveerd als de grensprocedure doorgang vindt? De staatssecretaris heeft geschreven dat er bij elke inbewaringstelling een evenredigheidstoets plaatsvindt en dat de uitkomst daarvan gemotiveerd wordt medegedeeld. Wanneer gebeurt dat precies in de grensprocedure?

Verder is de grensprocedure in principe ongeschikt voor asielzoekers die bijzondere procedurele waardborgen nodig hebben als gevolg van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld. Dat vermeldt ook artikel 24 van de richtlijn. Het medisch onderzoek in de RVT, dat daarover uitsluitsel zou kunnen bieden, is echter beperkt tot de beoordeling of de betrokkene in staat wordt geacht om gehoord te worden in de AA, en of daar speciale voorzieningen voor nodig zijn. Het onderzoek richt zich dus niet op het signaleren van een mogelijk trauma als gevolg waarvan de asielzoeker niet kan verklaren over zijn relaas of op de aanwezigheid van littekens die medisch steunbewijs kunnen opleveren in het onderzoek door de IND. Het beperkte onderzoek was altijd al problematisch, maar druist nu ook in tegen het doel van deze herziening van de richtlijn om de belangen van kwetsbare asielzoekers te waarborgen. De richtlijn verbiedt lidstaten om asielverzoeken van deze groep in een grensprocedure af te doen, dus moet je zo snel mogelijk een screening doen op signalen daarvan. De staatssecretaris is echter niet bereid, zo zegt hij, om het medisch onderzoek uit te breiden. Hoe meent hij dan te voorkomen dat de asielverzoeken van deze personen toch in de grensprocedure worden behandeld of dat de IND in de AA te weinig relevante informatie boven tafel krijgt die verbonden is aan die traumatische gebeurtenissen?

Artikel 25 van de richtlijn verbiedt in principe de toepassing van de grensprocedure bij alleenstaande minderjarigen. In de stukken lees ik wel dat er voor hen in een alternatief voor bewaring wordt voorzien, maar betekent dat ook echt dat de grensprocedure niet wordt toegepast? In de wet ontbreekt nu een waarborg. Graag een reactie.

Dan de geloofwaardigheidstoets en de rechterlijke toets. Vele jaren vormde de combinatie van de zogenaamde POK-toets, waarbij de bewijslast extra zwaar was als de asielzoeker niet alle elementen kon staven met documenten, en de marginale toets van de feitenvaststelling door de rechter één van de grote struikelblokken in de Nederlandse asielprocedure. De herziene richtlijn dwingt meer waarborgen af voor de beoordeling van het asielrelaas. Artikel 11 verplicht immers tot een motivatie in feite en in rechte door het bestuursorgaan, en daarnaast dient de rechter bij een beroep tegen een afwijzing zowel de feitelijke als de juridische gronden volledig en ex nunc te onderzoeken. Omdat het twee belangrijke correcties van het Nederlandse recht betreft, is het van groot belang dat de staatssecretaris deze wijzigingen niet bij voorbaat al bagatelliseert of zo probeert te kneden dat er niets hoeft te veranderen.

Mijn fractie is blij dat de staatssecretaris inmiddels de geloofwaardigheidstoets heeft aangepast, maar dat hij tegelijkertijd meent dat het geen wijziging betreft, stemt ons dan weer ongerust. Dat zou immers betekenen dat ongedocumenteerde asielzoekers nog steeds op voorhand in een heel moeilijke bewijspositie terecht komen. De staatssecretaris spreekt dat echter tegen: er is niet langer op voorhand een positieve overtuigingskracht vereist voor deze groep asielzoekers. Als dat inderdaad het geval is, dan kan hij toch niet tegelijkertijd beweren dat dit nieuwe beoordelingskader geen beleidswijziging is? Graag toch een reactie op dit punt.

Ook bij de rechterlijke toets erkent de staatssecretaris volmondig dat het implementatievoorstel een wijziging van de rechterlijke toetsing bevat, namelijk de volle toets van de feitenvaststelling en de geloofwaardigheidsbeoordeling door de IND. Maar vervolgens tracht de staatssecretaris ook hierbij aan te geven dat er niet veel nieuws onder de zon is. Mijn fractie is het daar niet mee eens. Indien eerder de IND een asielverzoek had afgewezen omdat hij een onderdeel van het asielrelaas niet geloofwaardig vond, dan kon de rechter of kan de rechter tot nu toe alleen beoordelen of de IND de juiste stappen had doorlopen om tot die beoordeling te komen. Nu echter, met de aanneming van het implementatievoorstel en de toepassing van de richtlijn, zal de rechter dieper en inhoudelijker moeten ingaan op de beoordeling van de gestelde feiten. Door middel van bijvoorbeeld vragen aan de asielzoeker of eventueel het opvragen van een deskundigenadvies zal de rechter zich ervan moeten vergewissen dat de beoordeling van de IND een juiste is. Dat is de staatssecretaris toch met mijn fractie eens? De rechter dient alle ruimte te hebben die hij of zij nodig heeft om te beoordelen of de IND de feiten van het asielrelaas juist heeft beoordeeld. De staatssecretaris lijkt te doen alsof de rechter geen zelfstandig oordeel moet vellen, maar dat is immers altijd al de taak van een rechter.

Met dat doel is de Awb ook uitgerust met tal van instrumenten. Uiteraard geschiedt dat onderzoek en die beoordeling van de geloofwaardigheid en juridische kwalificatie op basis van het dossier en de beschikking, maar óók op basis van eventuele nieuwe feiten en rechtsgronden die zich vóór of tijdens de zitting openbaren. In het arrest-Mahdi heeft het Hof van Justitie nog eens duidelijk gesteld dat de rechter uit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming een grondig onderzoek van alle feitelijke elementen moet kunnen uitvoeren, ook elementen die niet door het bestuursorgaan al zijn aangevoerd, en dat hij zijn eigen oordeel in de plaats van het bestuur moet kunnen stellen. In deze zaak ging het om bewaring, dus als het om leven of dood gaat, geldt deze verplichting al helemaal.

De staatssecretaris heeft daarom zeer terecht het amendement van Kuiken en Azmani ontraden vanwege strijd met het unierecht, maar is het niet even strijdig met het unierecht als hij via de parlementaire stukken dezelfde boodschap uitdraagt naar rechters? Of denkt de staatssecretaris dat die boodschap minder opvalt in Brussel dan een wettekst? Uiteraard is het zo dat hoe beter de IND haar werk doet en hoe uitgebreider ze dat in haar beslissing laat zien, hoe minder een rechter de neiging zal hebben om dat werk nog eens over te doen. Maar we hebben het hier over een fundamenteel belang, namelijk de beoordeling of er een risico van refoulement is. Het is aan de rechter om te bepalen hoe hij tot deze beoordeling komt, en in onze trias politica past het niet dat een bestuurder op de stoel van de rechter gaat zitten.

Dan de ex-nunctoets. Op andere terreinen van het bestuursrecht wil de regering dat de rechter zoveel mogelijk zelf de zaak afdoet. Klopt het dat de staatssecretaris op dit terrein afwijkt van deze voorkeur en zo ja, waarom is dat? De staatssecretaris sluit nieuwe asielmotieven uit van de ex-nunctoets, maar een nieuw asielmotief is toch evengoed een nieuw feit? De richtlijn zou expliciet toestemming moeten geven voor een dergelijke uitzondering, en dat doet ze niet. Het Hof van Justitie zal de ex-nuncplicht uit artikel 46 op dezelfde wijze uitleggen als die in artikel 31 van de Verblijfsrichtlijn, en dat betekent dat alle nieuwe feiten tot en met de zitting worden meegewogen. Als die nopen tot een nieuwe heroverweging of een nieuw onderzoek, dan kan de rechter gebruikmaken van een bestuurlijke lus, maar hij kan het bestuursorgaan ook opdracht geven om een nieuwe beslissing te nemen. De IND heeft dus alle ruimte om iets te vinden van een nieuw asielmotief, maar het blijft daarmee nog steeds de eerste procedure die van toepassing is, en dat is van groot belang nu de procedure van een opvolgend verzoek behoorlijk is uitgekleed.

Ik noem de eendagstoets, de lagere rechtsbijstand, het onthouden van schorsende werking en natuurlijk het strikte nova-criterium. Daarmee doen we geen recht aan asielzoekers die met plausibele redenen hun asielrelaas niet al in de eerste procedure volledig op tafel leggen toch een eerlijke kans te geven. Let wel, Nederland kent met de algemene asielprocedure een unieke, ultrakorte procedure. Een asielzoeker moet al in de eerste week openheid van zaken geven, ook al bij de advocaat. Dat levert voor mensen die verkracht zijn of homoseksueel zijn en dit altijd hebben verzwegen, of voor asielzoekers die getraumatiseerd zijn enorme problemen op. Je zou kunnen zeggen dat dit een soort schadelijk bijeffect is van onze korte procedure. Het uitsluiten van nieuwe asielmotieven, misschien ook wel vanwege die reden, levert dus strijd op met de richtlijn, met de tekst maar ook met het doel van de richtlijn. Immers, considerans punt 29 van de richtlijn wijst erop dat lidstaten verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen nodig hebben, passende steun bieden, inclusief voldoende tijd. Een opvolgend asielverzoek blinkt nu juist uit in korte procedures en zo min mogelijk tijd. Dus hoe gaat de staatssecretaris dit oplossen? Hoe zal hij waarborgen dat personen die bijzondere procedurele behoeften en waarborgen nodig hebben, niet worden vermalen tussen de korte algemene asielprocedure, de beperkte ex-nunctoets en de ultrakorte procedure voor herhaalde verzoeken? Het lijkt ons dat zij

juist in de meest slechte positie terechtkomen, in plaats van betere waarborgen te krijgen.

Is de staatssecretaris bereid om voor alle asielzoekers die in verband met trauma's niet eerder hun verhaal hebben kunnen doen en daarom een vervolgverzoek moeten indienen, de waarborgen van de normale algemene asielprocedure te laten gelden, inclusief schorsende werking bij beroep? Ik zie dat eigenlijk als de enige garantie dat kwetsbare personen tot hun recht komen in de Nederlandse procedure. Dan heb ik het dus over de gewone normen, ook bij een vervolgaanvraag.

Een andere maatregel die deze specifieke groep kwetsbare personen ondersteunt, is de bekostiging van hun medisch onderzoek. De heer Schrijver refereerde daar ook al aan. De staatssecretaris vergoedt de kosten wel in een eerste procedure als het onderzoek heeft geleid tot een inwilliging. Mijn fractie wil graag weten hoe dat exact wordt beoordeeld. Een inwilliging wordt tenslotte niet gemotiveerd, en vaak is er sprake van een combinatie van factoren. Zou het niet logischer zijn als het al voldoende is als het medisch onderzoek heeft bijgedragen aan de inwilliging in plaats van dat er een rechtstreeks causaal verband moet worden aangebracht? De staatssecretaris sluit vergoeding van de kosten uit als het gaat om een tweede of een volgende procedure. In de afgelopen jaren is in meer dan de helft van de vervolgaanvragen waarin iMMO een rapport heeft uitgebracht, alsnog een verblijfsvergunning verleend. Dus ook daar speelt het medisch onderzoek een wezenlijke rol bij de beoordeling. Tegelijkertijd gaat het maar om enkele tientallen dossiers. Het gaat dus om kleine aantallen, maar een en ander heeft een grote impact.

In artikel 18 van de Procedurerichtlijn wordt geen verschil gemaakt tussen eerste en volgende procedures. Op basis van dit artikel worden lidstaten verplicht om in elke situatie een medisch onderzoek dat relevant is voor de beoordeling van het verzoek, te bekostigen. Als een asielzoeker een tweede verzoek indient met een asielrelaas dat hij niet eerder had kunnen inbrengen en waarbij medisch steunbewijs relevant zou zijn, gaat de IND dan geen medisch onderzoek aanvragen? En als de IND dit nalaat, maar een zelf bekostigd onderzoek wel leidt tot inwilliging of daaraan bijdraagt, waarom zouden we de kosten dan niet vergoeden? Het argument van de staatssecretaris dat de IND en de rechter in de eerste procedure goed hebben gehandeld, doet niet ter zake. Het gaat immers niet om het herstellen van een fout, maar om het beoordelen van een nieuw relaas of van nieuwe relevante feiten. Graag krijg ik hierop een helder antwoord en de toezegging dat de staatssecretaris voortaan dit medisch onderzoek wel zal bekostigen.

Overigens vond ik op Migratieweb een verontrustende brief van het bestuur van iMMO aan de IND. Daarin stond dat iMMO afziet van het uitbrengen van een aanbod bij de aanbesteding van het medisch onderzoek, omdat — ik citeer — "het programma van eisen niet verenigbaar is met de uitvoering van forensisch-medische onderzoeken die voldoen aan aanvaardbare standaarden van professioneel handelen, objectiviteit en onafhankelijkheid. Meerdere punten zijn daarenboven onereus voor de opdrachtnemer zonder dat er een redelijk verband lijkt te bestaan met een goede voortgang van de asielprocedure." Dat is een zorgwekkende conclusie van iMMO, zeker als men bedenkt dat dit de enige institutie is die dit soort onderzoeken in Nederland verricht en die breed erkend wordt als gezaghebbend. Kan de staatssecretaris uitleggen op welke punten het programma van eisen voor iMMO niet voldeed aan zijn standaarden? Wat heeft de staatssecretaris met deze bezwaren gedaan? Uit het programma van eisen is in elk geval op te maken dat het ministerie verlangt dat het medisch onderzoek kan worden afgerond tijdens de algemene asielprocedure van acht dagen, zodat een en ander toch in de AA kan worden afgedaan. Waarom is het nodig dat deze procedure leidend is? Daarmee wordt toch geen recht gedaan aan de noodzaak van een zorgvuldig onderzoek?

Ook uit een WODC-evaluatie van vorig jaar, waar ik zelf aan heb meegewerkt, bleek dat de AA in de meeste gevallen goed werkt, maar dat er riskante druk ontstaat als zaken van kwetsbare personen per se in de AA moeten worden afgedaan. De herziene Procedurerichtlijn bouwt niet voor niets juist voor deze groep mensen extra waarborgen in. Ik vraag de staatssecretaris waarom we niet de druk weghalen en bij de noodzaak van een medisch onderzoek de zaak doorverwijzen naar de verlengde procedure.

Tot slot heb ik nog een tweetal punten over de Opvangrichtlijn. Hoewel de Europese Commissie had voorgesteld asielzoekers een ruime toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen, heeft de Raad aanzienlijke drempels opgeworpen. Met name Duitsland en Nederland hebben zich hard gemaakt voor deze drempels. Dat is jammer, want steeds weer blijkt uit onderzoek dat hospitalisering van asielzoekers desastreuze effecten heeft, terwijl asielzoekers, zoals iedereen, juist weerbaarder worden van werken en leren, en van in hun eigen inkomen voorzien. Toch mag dat maar heel mondjesmaat van dit kabinet, namelijk 24 weken per jaar en dan alleen nog als geen enkele EU-burger hetzelfde werk kan doen. Een kabinet waarvan de premier mensen oproept om vooral niet meteen een uitkering aan te vragen. Het typische is dat asielzoekers door een ruimere toegang niet alleen gemakkelijker integreren maar ook gemakkelijker de stap blijken te zetten om terug te keren. Het argument dat hun integratie moet worden tegengegaan, omdat dit de terugkeer zou bemoeilijken, gaat dus niet op. Terwijl Duitsland tijdens de onderhandelingen nog medestander was van het beperken van het recht op arbeid, is de Duitse regering hier inmiddels van teruggekomen. Asielzoekers hebben nu na drie maanden recht op werk, en voor jonge asielzoekers is er een onbeperkte toegang tot leerwerkplekken. Politici daar zijn tot het inzicht gekomen dat het vreemd is om asielzoekers een uitkering te verstrekken zonder hen de kans te geven om hun eigen inkomen te verdienen op de arbeidsmarkt. Misschien een inspiratie voor dit kabinet?

Ten slotte kom ik op het probleem dat in een aantal situaties de opvang eindigt als de vertrektermijn van vier weken is verstreken, zelfs als de asielzoeker zijn verzoek om een voorlopige voorziening mag afwachten. De staatssecretaris gebruikt deze dreigende beëindiging als spoedeisend belang, zodat rechters snel beslissen. Maar artikel 3 van de Opvangrichtlijn is helder: de richtlijn is van toepassing op alle asielzoekers in de lidstaten, "voor zover zij als verzoeker op het grondgebied mogen verblijven". Zolang zij een uitspraak van de rechter in Nederland mogen afwachten, hebben asielzoekers dus recht op opvang. Als het unierecht geen beoordelingsmarge toekent aan lidstaten, mogen zij daar geen nadere voorwaarden aan verbinden. De regering doet dat wel door als extra eis te stellen dat de asielzoekers ook rechtmatig in Nederland verblijven. Dit is een heel

misleidende definitie, want dat betekent dus niet dat onrechtmatig verblijvende asielzoekers hier niet mogen zijn. En dat laatste is het enige criterium dat van belang is voor de Opvangrichtlijn. Dat is ook logisch, want anders zouden lidstaten wel erg gemakkelijk onder de richtlijn uit kunnen komen. Graag een reactie op dit punt van de staatssecretaris.

Wij zijn blij met deze stap naar een verdergaande harmonisatie, maar met onze vragen beogen wij wel wat meer garanties dat het Nederlands systeem volledig recht doet aan de waarborgen die asielzoekers met de herziene richtlijn hebben gekregen.

De **voorzitter**:
Dank, mevrouw Strik.

Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Dan moet ik helaas schorsen tot 16.15 uur, omdat een aantal woordvoerders een vergadering van een vaste Kamercommissie moet voorzitten.

De vergadering wordt van 15.26 uur tot 16.15 uur geschorst.

☐

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Voorzitter. Zoals vorige week al beloofd, toen ik hier ook mocht zijn, dank ik uw Kamer vandaag wederom voor de medewerking aan de snelle behandeling van dit wetsvoorstel, zodat wij de implementatiedatum kunnen halen en op tijd kunnen zijn. Er werd al eerder gevraagd wat nu het grote belang is als er zo weinig verandert. Welnu, het grote belang is vooral dat er duidelijkheid is voor iedereen die erbij betrokken is over de vraag wat de wet inhoudt en hoe deze precies wordt geïmplementeerd. Wij hebben nu niet eerst nog een soort schaduwgebied, waarna wij de implementatie hebben, want dan zouden wij twee keer vernieuwing hebben.

Ook ik feliciteer de leden Stienen en Van Weerdenburg met hun maidenspeech. Het zullen de eerste van nog vele bijdragen zijn. Ik zie uit naar een prettige samenwerking.

Zoals al terecht door de leden opgemerkt, implementeren wij met deze wetsvoorstellen richtlijnen die al een tijd spelen en waar wij al een tijd mee bezig zijn. De onderhandelingen zijn gestart in 2009 onder het kabinet-Balkenende IV. De richtlijnen zijn definitief vastgesteld in juli 2013. Er is veel besproken en Nederland heeft veel inbreng geleverd. De hoofdreden om de richtlijnen te accepteren, is niet per se dat ons stelsel niet deugde en er veel moest veranderen, maar vooral het gegeven dat wij belang hechten aan coördinatie en harmonisatie van de stelsels van de verschillende Europese landen. Hiermee is het zeker niet af. Er waren verschillende kwalificaties van wat nu voorligt, variërend van "futiel" tot "essentiële bouwstenen". Op zich kunnen beide waar zijn. Als je geïsoleerd naar deze voorstellen kijkt en denkt "is dit nu de oplossing voor het migratievraagstuk waar wij voor staan?", is het antwoord nee. Maar als wij het in zijn context bezien, en de vraag stellen "is het een deel van de oplossing?" dan is het antwoord ja. Ook de minder spannende of zichtbare onderdelen zijn essentieel om de hele oplossing te kunnen bieden.

Wat wij nu in Europa zien, zijn eigenlijk twee zaken tegelijk. Ten eerste het deel dat veel aandacht krijgt; de grote vraagstukken, waar wij politieke slagen moeten maken en waarover principiële debatten worden gevoerd. In de ogen van het kabinet hebben die helaas niet op korte termijn geleid tot een eensgezinde aanpak. Daarnaast hebben wij heel veel zaken zoals die welke wij nu bespreken, die wat minder showelementen in zich hebben, maar ook cruciaal en essentieel zijn om tot een betere oplossing te komen. Het is dus op zich al winst dat de procedures op elkaar worden afgestemd. Dat draagt bij aan de verdere ontwikkeling van een Europees migratiebeleid. Het is echter zeker niet genoeg. Ik hoorde in de vele inbrengen ook dat wij niet moeten denken dat wij het vraagstuk per land kunnen oplossen. Het kabinet erkent dat ook. Dit vereist een Europese oplossing. Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij, maar is zeker niet genoeg. Het kabinet zet in op de brede Europese migratieagenda. Wij hebben daar natuurlijk altijd vragen bij, zoals ieder land die heeft. Onze houding is wel dat wij het willen laten slagen. Ik moet eerlijk zeggen dat ik persoonlijk de teleurstelling deel die de leden hebben geuit over het tempo waarin overeenstemming wordt bereikt, of zelfs de mate waarin dat helemaal niet lukt. Ik vind dat Nederland in de vorige JBZ-Raad een constructieve houding heeft aangenomen, met een aantal serieuze vragen over de uitwerking. Met die houding zitten wij in de top vijf van aanjagers van het bereiken van overeenstemming over een Europese oplossing voor dit probleem. Dat zit niet alleen in de details van uitwerken, maar ook in de mentaliteit. Dat is lastig, omdat er niet zoiets bestaat als halve solidariteit of halve verantwoordelijkheid en landen zich dus ook niet alleen maar op de voordelen van iets kunnen beroepen. Het is zaak om op dit punt tot betere oplossingen te komen.

Er werd ook gevraagd om deze richtlijnen in de context te plaatsen van niet alleen het migratievraagstuk, maar ook het GEAS-systeem en Dublin, dat daaronder hangt. Als het niet lukt om tot betere gezamenlijke oplossingen te komen, dan komen de facto Schengen en Dublin onder druk te staan. Als het ene land zijn verantwoordelijkheid niet neemt, zal een ander land daarop reageren door vaker of zelfs permanent aan de grenzen te controleren. Dat is volgens mij niet de manier waarop het moet gaan. Het volstaat echter evenmin om landen als Italië en Griekenland alleen maar op te roepen om perfect te registreren, want dan doe je een voorstel waar die landen alleen maar nadeel van hebben. Over relocatie was er geen overeenstemming. Het kabinet betreurt ook dat er geen overeenstemming is over een verplicht systeem. Het project is nog wel levend. Voor een aantal landen was vooral het principe een probleem en niet zozeer de praktische keuze om tot herplaatsing over te gaan. Voor het kabinet is het cruciaal om het te koppelen — dat zullen wij in de uitwerking blijven doen — aan betere registratie door Italië en Griekenland als het gaat om de vraag waar mensen aankomen. Als Italië pak 'm beet 170.000 mensen aan ziet komen en uiteindelijk 100.000 mensen in procedure heeft, dan betekent dat dat wij al een informeel herplaatsingssysteem kennen, namelijk een systeem waarin mensen die niet goed genoeg geregistreerd zijn, doorreizen naar andere landen. Dat zijn voor ons zaken die hand in hand horen te gaan bij het probleem binnen de Europese Unie en die ook gelijke tred moeten houden in de verbetering.

Zijn wij klaar met deze richtlijnen? Nee. Op de terreinen van registratie en het omgaan met de invulling van het landenbeleid is nog een wereld te winnen in harmonisatie. Wij moeten landen er niet alleen op wijzen, maar wij moeten

ook kiezen voor hotspotbenaderingen, zoals de Commissie voorstelt. In heel praktische vorm kunnen wij dan bijstand bieden om te zorgen dat er goed geregistreerd wordt. Dan weten wij meteen wie Europa probeert binnen te komen en kunnen wij daar een oordeel over vellen. De minst wenselijke elementen — er werd al gerefereerd aan de pogingen van radicalen om zich hieronder te mengen — moeten zo vroeg mogelijk worden herkend en in beeld worden gebracht. Dat gevaar, dat voor heel Europa geldt, moet zo vroeg mogelijk worden tegengegaan en ingedamd.

Een ander minstens zo belangrijk element, waar het kabinet zich steeds voor inzet en voor ijvert, is de vraag hoe de Europese Unie, het liefst als blok, omgaat met derde landen. Terecht werd gewezen op het belang van opvang in de regio. Terecht werd gewezen op de grote mate waarin dat nu al gebeurt. Afhankelijk van de definitie gaat het om 87% tot 95% van de vluchtelingen. Daar valt nog een verbetering in aan te brengen. Dat doen wij bijvoorbeeld door bij te dragen aan stabiliteit. De grootste pushfactor is oorlog en ellende. Ook dragen wij bij aan meer capaciteit voor derde landen om zelf aan search and rescue te doen. Als wij het er allemaal over eens zijn dat de mensensmokkelaars op gewetenloze, cynische en opportunistische wijze misbruik maken van de situatie waar mensen zich in bevinden, als wij allemaal vinden dat mensen eigenlijk niet op zo'n boot zouden moeten stappen en, als zij dat al doen, zo snel mogelijk gered moeten worden, dan is het ook logisch om dat kort voor de Afrikaanse kust te doen en in derde landen capaciteit op te bouwen om zelf search and rescue te doen en de mensen terug te brengen naar de Afrikaanse kust.

Tot zover mijn inleidende reactie op de vele vragen die zijn gesteld over de context waarin de richtlijnen moeten worden gezien. Ik ga nu over tot de beantwoording van de concrete vragen over de richtlijnen zelf. Mevrouw Van Bijsterveld, de heer Schrijver en mevrouw Duthler vroegen specifiek naar de inzet van Nederland binnen de EU. Ik gaf daar net al een deel van aan. Binnen de Europese migratieagenda tonen wij ons voorstander van verplichte relocatie en zetten wij ons in op het element van terugkeer. Daarover werd een formulering over coherent beleid en het samenvoegen van krachten van lidstaten en verschillende beleidsterreinen, wat vaag geacht. Het maakt uit of we met derde landen separaat hierover onderhandelen of dat we praten over handel, hulp én terugkeer. Het zou zinniger zijn om die dingen gezamenlijk te bespreken, en dan ook nog eens Europees, zodat we de plicht van die landen om hun ingezetenen terug te nemen als er geconstateerd is dat zij hier geen recht hebben op verblijf, ook in de praktijk effectiever kunnen inzetten.

Er werd gevraagd of wij het voortouw willen nemen als het gaat om opvang in de regio. Wij nemen heel specifiek het voortouw in regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's. Daarvan is Nederland de trekker in de Hoorn van Afrika. Doel is om ervoor te zorgen dat de omstandigheden in derde landen geschikter zijn voor het bieden van opvang. Als een buurland fragiel is en veel dreiging kent, dan is opvang in de regio natuurlijk minder aangelegen. Dat zijn manieren waarop wij proberen om daaraan bij te dragen en ook aan een snellere terugkeer van mensen die geen recht hebben om hier te verblijven. Dat is niet direct opvang in de regio, maar toch. Daarom combineren we ook programma's die wij op dat gebied hebben in de ontwikkelingssamenwerking en het faciliteren van terugkeer voor mensen die geen recht op verblijf hebben.

Mevrouw Duthler stelde een vraag over de Europese Commissie. We zijn nu de richtlijnen aan het harmoniseren; waarom kondigt de Commissie dan aan dat zij met richtlijnen het asielbeleid wil harmoniseren? Dat is omdat dit een eerste of een tweede stap is, zo u wilt, en omdat er nog wel wat stappen te zetten zijn. Dit gaat echt over algemene normen voor procedures. Direct bij de invulling daarvan zullen we al verschillen gaan zien, zoals we nu ook bijvoorbeeld verschillen zien bij het maken van landenbeleid of bij de interpretatie en de rechtsgevolgen die gegeven worden aan bepaalde constateringen in het landenbeleid. Dat is eveneens een element waarin Nederland op praktisch niveau het voortouw neemt om eerst met een aantal andere landen en uiteindelijk liefst met z'n allen beter gestroomlijnde beslissingen te nemen, ook om elkaars werk niet steeds over te hoeven doen.

Mevrouw Strik heeft gevraagd naar de stand van zaken bij de implementatie in de andere lidstaten. Ik heb geen algemeen lijstje nu, maar tegen het einde van de maand verstrijkt de implementatiedatum. Als landen dan nog niet geïmplementeerd hebben, heeft dat rechtstreekse werking van de richtlijn tot gevolg en gelden de regels in het uiterste geval op die manier overal. In hoeverre andere landen al klaar zijn met hun implementatie, dat heb ik zo niet paraat.

Dan was er een serie vragen over de toetsing, de volle toetsing en de ex-nunctoetsing, twee losse elementen. De vraag van mevrouw Stienen en mevrouw Van Bijsterveld was of de rechter nu een eigen onderzoek moet doen en wat dan "minder terughoudend dan nu" eigenlijk betekent. Dat is lastiger, omdat ik al door de Kamer ben gewaarschuwd dat ik niet op de stoel van de rechter moet gaan zitten. Heel veel vragen impliceren echter wel dat ik er sturing mee kan geven. Dit is een element waarvan ik niet heel erg afgebakend kan zeggen wat straks de praktijk zal worden. Dat is ook een vraag van hoe het zich in de praktijk uitkristalliseert, hoe wij vanuit de praktijk van bijvoorbeeld de IND inspelen op opmerkingen die rechters maken in de eerste fase van dit nieuwe regime en ook van hoe de rechters zelf omgaan met hun mogelijkheden en hoe zij zelf hun rol daarin zien. Dat zal dus deels via jurisprudentie vorm moeten krijgen.

Ik heb gezegd dat het mij niet lijkt dat het werk van het bestuur volledig over wordt gedaan, dat het uitgangspunt een beslissing van het bestuur blijft, en niet een hele nieuwe procedure, maar dan door de rechter gevoerd. Voor het onderzoek dat er benodigd wordt, is de procedure ook niet geschikt. Mijn verwachting is dat er sprake blijft van een toetsende rechter, wel een vol toetsende rechter, maar in eerste instantie niet standaard van een beoordelende rechter, terwijl het oordeel van het bestuur echt als uitgangspunt genomen wordt voor de toetsing en ook het dossier van het bestuur.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
De staatssecretaris lijkt aan elkaar te koppelen dat het dossier en de beschikking de basis vormen en daarom worden getoetst, maar hij zal zich toch kunnen voorstellen dat een rechter ook een eigen oordeel moet kunnen vormen. Natuurlijk zal de rechter dat doen op basis van het dossier en de beschikking. Het is dus geen tegenstelling. Je kunt een zelfstandig onderzoek doen en een zelfstandig oordeel vormen, maar wel op basis van het dossier, de beschikking en eventueel nieuwe feiten die zich daarna voordoen. Ik

neem aan dat de staatssecretaris er geen bezwaar tegen heeft dat het niet alleen een toetsing is, maar ook een oordeel.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik heb er conceptueel een beetje moeite mee om dit weer uit elkaar te halen, alsof je zou kunnen toetsen zonder een oordeel te hebben. Natuurlijk geeft de rechter een oordeel, want dat is het element van toetsen. Hij toetst vol het werk dat is gedaan. De vraag is of er sprake moet zijn van een volledige herbeoordeling en een volledig onderzoek. Ik verwacht niet dat de rechter in veel gevallen daartoe zal overgaan, maar er is natuurlijk een veel bredere mogelijkheid om dat te doen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik ben blij dat de staatssecretaris aangeeft dat het een schijntegenstelling tussen toetsing en beoordeling zou zijn. Ik ben dat zeer met hem eens. In de stukken wordt echter vaker aangegeven dat er een verschil is tussen oordelen en toetsen en dat om die reden de toetsing voorop moet staan; dat moet dan op het dossier. Natuurlijk is het dossier een belangrijke basis, maar dat neemt niet weg dat een rechter altijd een eigen oordeel vormt. Ik ben blij dat de staatssecretaris dat erkent.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik denk dat hier de nuance ligt. In beide gevallen is sprake van beoordelen, maar beoordeel je in eerste instantie het werk dat door het bestuur is gedaan of beoordeel je vanuit het niets de materiële kwestie die voorligt? Natuurlijk kan het beoordelen van het werk van het bestuur leiden tot nadere vragen over de materiële kwestie, maar de rechter zal niet zodanig beoordelen dat het werk helemaal wordt overgedaan en de persoon in kwestie helemaal wordt gehoord. Daar is ook geen ruimte voor. In de praktijk zal blijken hoe diepgravend de rechter te werk gaat bij die toets. Een van de redenen waarom ik verwacht dat het wel zal meevallen of niet heel vaak tot een extra standaardbeoordeling van de zaak zelf leidt, is dat de IND daarop inspeelt en bijvoorbeeld door een zekere motivering de rechter beter in staat stelt om volledig te toetsen en een oordeel te vormen over het werk dat de IND heeft gedaan. Wij hopen daarmee de druk weg te nemen om de materiële beoordeling opnieuw te doen.

Er waren ook nog vragen over het vol toetsen op de ex-nunckant van de zaak. Ook daarin verwacht ik niet veel verandering, omdat wij de ex-nunctoetsing in hoger beroep in 2010 al in Nederland hebben geïntroduceerd. Dit gebeurt nu breed op Europees niveau, maar wij kenden dit element al. Ik verwacht dan ook geen grote verandering.

Ik kom bij de vragen van onder anderen de heer Schrijver over nieuwe asielmotieven. Waarom worden die nu niet betrokken bij de ex-nunctoetsing? Ik zal daar niet voor wegduiken; in de Tweede Kamer hebben we deze discussie ook gevoerd. Ik kan natuurlijk niet zeggen dat dat een raar idee is, want het stond in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Je kunt wel tot nader inzicht komen, maar het gaat wat ver om je oude inzicht helemaal te verwerpen. Er zitten namelijk voordelen aan. Het zou namelijk vervolgaanvragen kunnen voorkomen. Het oogt in eerste instantie ook een beetje apart, als je hier zit en een nieuw asielmotief hebt en de rechter zegt: ik ga alles beoordelen behalve dat nieuwe motief — dat is misschien wel het cruciaalste — want daarvoor moet u maar even terug voor een nieuwe aanvraag. Ook omdat dat dit op het eerste gezicht een raar beeld is, hadden we dat in het wetsvoorstel gezet. Daarna is het in consultatie gegaan en hebben we adviezen gekregen, onder andere van de Afdeling bestuursrechtspraak. Door die adviezen hebben wij ons toch laten overtuigen om het weer uit het wetsvoorstel te halen, omdat de rechtbank een nieuw asielmotief dan zelfstandig moet beoordelen.

Er is maar een beperkte praktische mogelijkheid om binnen het kader van die procedure een goed oordeel te vellen. Als je een nieuwe procedure ingaat, wordt iemand vaak in de aanwezigheid van een tolk gehoord en dat soort zaken. Het rechterlijk proces leent zich niet zo goed voor een heel nieuwe beoordeling van een nieuw motief. Dan zouden wij in de praktijk misschien met minder zaken kunnen zitten, maar die duren dan veel langer. De winst die je zou kunnen boeken door het in het proces mee te nemen, zou op termijn dus weer verloren kunnen gaan doordat het uiteindelijk toch langer duurt dan het volgen van de twee afzonderlijke procedures. Het is ook niet per definitie in het voordeel van een asielzoeker om het ter plekke door de rechter te laten doen, omdat hij een groot belang heeft bij een zo zorgvuldig mogelijke afweging en beoordeling van het nieuwe asielmotief. Er is een aantal waarborgen die wel worden gegeven in de procedure bij de IND maar moeilijker zijn te geven bij een rechter. De bestuurlijke lus die genoemd werd, behoort tot de mogelijkheden, maar ik wil die niet standaardiseren. Een rechter kan dus zeggen: in dit geval van een nieuw asielmotief doen wij het via de bestuurlijke lus en laten wij de procedure even hangen.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Ik kan een heel eind met de staatssecretaris meegaan, maar hij sluit dus ook niet uit dat nieuwe asielmotieven een rol kunnen spelen, zeker nu er niet alleen op een ex-nuncbeoordeling ingezet wordt, maar ook op een volledige beoordeling van de voorliggende feiten en omstandigheden ex nunc? Het zou toch heel vreemd zijn als het woord "volledig" niet de betekenis van "volledig" zou mogen hebben? Voor de wetsgeschiedenis vind ik het interessant om dat nog eventjes met de staatssecretaris te kunnen bespreken.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Die interesse delen wij. Daarom spreek ik in de stukken ook altijd van een volle én ex-nunctoetsing. Dat is een subtiel verschil met het idee van een volle ex-nunctoetsing. Een volle toetsing van hetgeen gedaan is door het bestuur, is op zijn plaats, alsook het meenemen van nieuwe feiten die zich hebben voorgedaan. Als wij te maken hebben met nieuwe asielmotieven, hebben wij een soort nieuwe categorie. Dat is een nieuw feit, maar dat ligt veraf van de beoordeling en de toetsing van het eerste oordeel waartegen een beroep is ingesteld. Er werd zo-even gezegd: het bestuur moet niet op de stoel van de rechter zitten. Een rechter zal ook niet op de stoel van het bestuur willen zitten. Als een rechter het oordeel over een nieuw asielmotief in een procedure wil meewegen in zijn beroep, dan ligt het voor de hand dat hij gebruikmaakt van de mogelijkheid van de bestuurlijke lus. Vanuit het oogpunt van de waarborgen

die de procedure en de behandeling van een nieuw asielmotief verdienen, is het ook zeer goed denkbaar dat de rechter zegt: ik houd het separaat; ik toets het gedane werk volledig op grond van het oude asielmotief. Daarnaast is er de mogelijkheid om bij een nieuw asielmotief van voren af aan een nieuwe procedure in te zetten met alle waarborgen van dien, maar dat zal ook aan de rechter zijn. Ik wil de rechter niet bij voorbaat daarin beperken door het een of het ander verplicht te stellen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Kunt u iets duidelijker toelichten wat u met dat laatste bedoelt? Bedoelt u dat de rechter het asielmotief niet erbij betrekt of dat hij zegt: ik draag de IND op om over dat punt een nieuwe beslissing te nemen?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik kan mij beide voorstellen. Het laatste klinkt als de bestuurlijke lus. Die kan, maar ik heb hem niet verplicht gesteld. Hij moet niet. De rechter zal daar zelf een oordeel over moeten vellen. Anders is het zoals het nu ook is: je hebt een beroep op de ene zaak, op het ene motief; daarnaast wordt de bewering gedaan dat er een ander motief is. Dat wordt dan weer opnieuw behandeld.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik stel die vraag omdat u zegt dat asielmotieven geen onderdeel uitmaken van de elementen die onder een ex-nunctoets vallen. Wat u betreft kunnen rechters dat dus niet meenemen. Tegelijkertijd schetst u de manier waarop een rechter daar wel degelijk mee om kan gaan. Hij kan de IND opdragen met een nieuwe beslissing te komen. Bij de bestuurlijke lus kan hij daarbij opdragen om iemand opnieuw te horen. De rechter kan er dus op toezien dat alle waarborgen worden nagekomen die je kunt bieden in een eerste procedure. Dat kan niet bij een opvolgend verzoek, want dan heb je een veel kortere, uitgeklede vervolgprocedure. Uw punt is eigenlijk: we nemen de asielmotieven niet mee, want dan komen alle waarborgen onder druk te staan. Mijn punt is dat het precies andersom is. Kunt u daarop reageren?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Hoofdpunt is dat er geen standaardsituatie moet ontstaan waarin een rechter zich zonder waarborgen, zoals een tolk, ter plekke een oordeel vormt over een nieuw asielmotief. Dat is een dermate zwaarwegend nieuw feit dat het zich leent voor een beoordeling door het bestuur, gevolgd door een volle toets door de rechter. De rechter kan zeggen: ik houd dit buiten beschouwing, u moet via de geëigende standaardweg het nieuwe asielmotief naar voren brengen. De rechter kan ook zeggen: neem het via de bestuurlijke lus mee in de procedure. Dat kan, maar het moet niet. Dat zal een van de elementen zijn waarop rechters in de praktijk hun keuze zullen baseren.

De **voorzitter**:
Tot slot op dit punt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik concludeer hieruit dat rechters wel de mogelijkheid hebben om een nieuw asielmotief ex nunc te toetsen. Daar ben ik heel blij mee. Dan blijft over de vraag, waaruit op grond van de richtlijn zou blijken dat een nieuw asielmotief niet valt onder de nieuwe elementen van de ex-nunctoets. Of bent u het met mij eens dat het het Unierecht is dat de rechter verplicht, een nieuw asielmotief wél ex nunc te toetsen?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dat had gekund onder de richtlijn. Daarom hebben we het in het oorspronkelijke voorstel daar ondergebracht. Het staat niet in de richtlijn dat het niet mag; wij hebben dat oorspronkelijk voorgesteld. De richtlijn biedt hiervoor ruimte. Het gaat erom dat die nieuwe motieven wel naar voren kunnen komen. Een asielzoeker heeft nog steeds de mogelijkheid om een nieuw motief aan te dragen en daaraan rechten te ontlenen. Er wordt niet gezegd: u bent al in beroep op motief A, dus u hebt uw kansen verspeeld.

De **voorzitter**:
Nog een heel kleine opmerking, mevrouw Strik.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
De staatssecretaris zegt dat het mag van de richtlijn. Maar die ex-nunctoetsing is toch een verplichting? Waarin leest hij dat het niet hoeft van de rechter?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
De ex-nunctoetsing is een verplichting. Daarom komen alle nieuwe elementen die betrokken zijn bij de volle toetsing van een eerste oordeel aan bod. Maar een nieuw asielmotief is natuurlijk geen nieuw feit op de eerste beoordeling, het vereist een nieuwe beoordeling. Iemand doet een beroep op een asielmotief, wat waarschijnlijk wordt afgewezen — anders hoef je immers niet naar de rechter — waarna de rechter vol gaat toetsen op het besluit dat het bestuur heeft genomen op dat asielmotief. Alle relevante feiten die er nadien op de toetsing van dat oordeel zijn bijgekomen, worden meegenomen. Het is natuurlijk heel moeilijk om te zeggen: ja, maar ik had ook nog een ander motief. Je werpt het bestuur dan in een toetsing voor de voeten dat een nooit aangedragen motief niet is behandeld. Dit staat zo ver af van de toetsing van het in eerste instantie door het bestuur genomen besluit dat het voor de hand ligt om het separaat of via een bestuurlijke lus te doen.

De **voorzitter**:
Echt het allerlaatste op dit punt, mevrouw Strik.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Het is een nieuw element, een nieuw feit. U kunt een hele redenering ophouden waarom dat niet op dezelfde manier kan worden behandeld, maar het blijft een nieuw feit en een nieuw element. Laat de richtlijn toe dat je het, ondanks dat het een nieuw feit is, toch niet onder de ex-nunctoets laat vallen? Ik lees dat niet in de richtlijn en ik ben benieuwd waar u dat leest.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Het moet wel relevant zijn voor een toets die rechtdoet aan het besluit van het bestuur. Die procedure wordt gevoerd op grond van een aangedragen asielmotief en daar komt dan een nieuw element bij, dat een nieuw licht werpt op het werk dat het bestuur heeft gedaan in de procedure in eerste instantie. Dit is een heel nieuw motief. De rechter zegt daar niet over: omdat er nog een ander motief is dat niet is aangedragen, vind ik dat het bestuur zijn werk niet goed heeft gedaan. Er is wel alle reden om via een bestuurlijke lus of een nieuwe procedure dat motief zorgvuldig te beoordelen, waarna de rechter dat oordeel weer kan toetsen.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Voor ons is van groot belang dat die toetsing vol en bovendien ex nunc mag zijn, waarbij omstandigheden en feiten die op dat moment gelden en die uiteraard raakvlakken hebben met het eerder genomen besluit, eventueel door de rechter volop kunnen worden meegenomen. Ik vind het van groot belang dat de staatssecretaris vaststelt dat hij niet tot op de laatste centimeters de beoordelingsvrijheid van de rechter wil invullen. Dat is in dat soort moeilijke omstandigheden ook niet de taak van de wetgever. Ik kan dus goed leven met de uitleg die staatssecretaris nu geeft.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dank u wel.

Voorzitter. Mevrouw Strik vroeg naar de procedurele waarborgen passende steun en voldoende tijd en hoe mensen — in haar woorden — worden vermalen tussen die procedures. Bij de start van de asielprocedure start ook de beoordeling of er in het individuele geval bijzondere procedurele waarborgen nodig zijn. Die beoordeling is niet één moment. Continu in het proces kan zich dat voordoen en kan het besluit genomen worden. Het advies van FMMU is daar een belangrijk onderdeel van. Daarin wordt gekeken of een persoon gehoord kan worden en, zo ja, of er bepaalde vereisten en omstandigheden zijn waarmee rekening gehouden moet worden. Dit is dus een kwestie van individueel maatwerk, om die term maar weer eens te gebruiken. Als er reden is om ergens rekening mee te houden, dan houdt de IND daar ook rekening mee. Dat kan zijn door het aanpassen van de vraagstelling, het geven van extra uitleg, het verifiëren of begrepen is wat er zojuist is gecommuniceerd, het geven van extra pauzes. Allerlei praktische, pragmatische zaken die je niet van tevoren helemaal kunt vastleggen, zijn dan mogelijk. Ook bij de beoordeling van de aanvraag wordt er rekening gehouden met de mate waarin iemand er begrip van heeft. De mate waarin je tegenstrijdigheden op detailniveau in de verklaring tegenwerpt, kan beïnvloed worden door de mate waarin bijzondere omstandigheden zich voordoen bij de individuele persoon. Dat doen de IND-mensen niet zomaar, alleen al vanwege de niet onaanzienlijke talenten die zij hebben. Daarnaast volgen zij de Europese trainingsmodule interviewing vulnerable persons, waarin zij technieken aangereikt krijgen om dergelijke omstandigheden te kunnen identificeren tijdens een gesprek. Op die manier voorkomen we de onwenselijke situatie dat mensen door de bureaucratie of door de regels vermalen worden.

Er is een reeks vragen gesteld over de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Veel leden hebben deze naar voren gebracht. Het verschil tussen oud en nieuw, om het maar even plat te zeggen, is vooral de motivering. Daardoor stel je de rechter veel beter in staat zich een beeld te vormen van het werk dat je gedaan hebt. Daarmee stel je hem in staat om vol te toetsen. Je wilt voorkomen dat de rechter zegt: ik heb te weinig inzicht in de wijze waarop de beslissing tot stand is gekomen, dus ik moet het maar overdoen. Dat zou ook niet stroken met de intentie die wij met dit stelsel hebben. Daarom is dit al van tevoren aangegeven en is de positieve-overtuigingskrachtleer losgelaten. Onder die leer leidde een verzwarende omstandigheid, zoals het toerekenbaar ontbreken van documenten, ertoe dat er een hogere bewijslast werd gevraagd van de asielzoeker. Onder de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling wordt alles integraal meegewogen en wordt de bewijslast niet omgekeerd. Daardoor krijg je ook beter inzicht in de reden waarom bepaalde omstandigheden leiden tot het oordeel "geloofwaardig" dan wel "ongeloofwaardig". Het verzwaarde bewijslastkader wordt weggelaten, waardoor we op alles ingaan en dat ook in de motivering neerleggen.

Er is gevraagd of het nieuw beleid is. Het is weliswaar nieuw, maar het leidt in de praktijk niet tot andere uitkomsten. Het is dus geen nieuw beleid. Het is in onze ogen een betere motivering. Mocht het niet genoeg zijn dat ik dat vind en zeg, wat ik natuurlijk zou betreuren, dan hebben we ook nog de Afdeling bestuursrechtspraak, die op 9 april jl. uitspraak heeft gedaan. In haar uitspraak wordt geconstateerd dat het geen wijziging van beleid is zoals bedoeld in artikel 83, aanhef en onder b, van de Vreemdelingenwet en dat het dus geen wijziging van recht is. Zoals de afdeling zegt, gaat het niet om een inhoudelijke wijziging van het beoordelingskader, maar wordt een andere wijze van motivering beoogd. Ook zij heeft geconstateerd dat dit zo is.

Ik kom op de ...

Mevrouw **Wezel** (SP):
Ik kom nog even terug op de vragen over de volledige exnunctoetsing. Op een aantal van de vragen die ik heb gesteld, heb ik nog geen antwoord gehoord. Ik weet niet of de staatssecretaris daar zo meteen nog op terugkomt. Het ging om de volgende vragen. Heeft de staatssecretaris nader onderzoek gedaan naar de vraag of de voorgestelde interpretatie een doeltreffende voorziening is zoals bedoeld in artikel 47 van het Handvest? Zo ja, wat is de uitkomst van dit nader onderzoek? Kan de staatssecretaris nader toelichten hoe artikel 47 van het Handvest op dit punt wordt geïnterpreteerd in omliggende landen? In de stukken van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer las ik dat de staatssecretaris hierover naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie informatie had opgevraagd bij de lidstaten, maar hierover op het moment van de plenaire behandeling nog niet beschikte. Is deze informatie inmiddels wel beschikbaar?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Om met dat laatste te beginnen: ik heb aangegeven dat ik geen overzicht heb van hoever de landen nu zijn. Binnenkort verloopt de deadline en dan krijgt het rechtstreekse werking, voor zover landen het nog niet hebben geïmplementeerd.

Daar heb ik nu dus geen overzicht van. Als het goed is, kom ik op de andere vraag nog terug. De term "onderzoek" klinkt overigens altijd heel groot. Misschien kan ik richting de tweede termijn nog wat meer duiding krijgen van wat precies onder "onderzoek" wordt verstaan. Ik kom daar dus later op terug, als ik er niet eerder al op terugkom.

Mevrouw Stienen vroeg: hoe maak je onderscheid tussen het achterhouden van documenten om in een betere positie te komen, in welk geval je eigenlijk niet wilt dat mensen daar in de procedure voordeel bij hebben, en het achterhouden van documenten uit doodsangst, voor lijfsbehoud en dat soort zaken, vanwege de kwetsbare positie waarin mensen verkeren met name als ze door mensensmokkelaars hierheen zijn gebracht? De IND besteedt in de procedure uitgebreid aandacht aan de aan- of afwezigheid van documenten, maar ook aan de toerekenbaarheid van de vreemdeling. Dat zit nu ook in het beleid en in de praktijk. Er wordt dus rekening gehouden met omstandigheden als dwang, als die in het asielrelaas ook naar voren komen. Het ontbreken van documenten is geen zelfstandige afwijzingsgrond, maar het is een element dat wordt meegewogen in de beoordeling, waarbij ook de omstandigheden worden meegewogen waaronder de documenten zijn kwijtgeraakt, ingeleverd of anderszins verdwenen. Als er geen documenten zijn, wordt in de gehoren ook specifiek gevraagd waarom dat dan is. Dan kan de asielzoeker daarover een verklaring afleggen, die ook wordt beoordeeld op geloofwaardigheid. Als aannemelijk is dat er geen oneigenlijke motieven in het spel zijn, dan wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van misleiding of kwade trouw.

Mevrouw Stienen vroeg ook naar de aanpassing van de Werkinstructie 2014/10. Die is inmiddels, per 1 januari jl., aangepast om in een vroeg stadium te anticiperen op wat ging komen. Dat is ook gebeurd om de IND daar al in een vroeg stadium mee te laten werken. Als we pas nu zouden beginnen, dan zouden eventuele kinderziektes, zoals men die noemt, er nog in zitten. Ook kon de IND daardoor al informeel in procedures bij de rechtspraak toetsen of dit inderdaad een betere basis biedt om de volledige toets op te kunnen baseren. Daarom heb ik er ook vertrouwen in dat de werkinstructie zoals die nu is en de praktijk zoals die in het afgelopen halfjaar gegroeid is, adequaat genoeg zijn om daarmee meteen goed aan de slag te kunnen bij de inwerkingtreding van deze wet, mocht de senaat daarmee instemmen.

Ik heb ook een reeks vragen gekregen over een medische toets. De vraag is: wanneer wordt die dan bekostigd? We hebben nu ook al vaak de discussie over de vraag: moet, als iemand het aanvoert, er meteen een medische toets, die ook vrij ingrijpend is, worden uitgevoerd? Het kan natuurlijk zo zijn dat los van de medische gronden er al aanleiding bestaat om een verzoek in te willigen. Dan heeft het onze voorkeur om wel het verzoek in te willigen en niet ook nog die persoon bloot te stellen aan zo'n vrij ingrijpend medisch onderzoek. In die zin is het dus niet altijd nodig om het onderzoek daadwerkelijk te doen als iemand beweert dat het relevant is. Het medisch steunbewijs kan, als het voor vergoeding in aanmerking komt, relevant en bepalend zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Dan is het noodzakelijk om de aanvraag te kunnen inwilligen. In die gevallen zou de IND het onderzoek zelf ook opstarten en is het dus logisch dat er vergoeding plaatsvindt als de vreemdeling het op eigen initiatief heeft opgestart.

Ik kom bij de vraag over vergoeding in de opvolgende procedure. In dat geval kijk ik er toch iets anders tegen aan. Het is natuurlijk in alle gevallen de bedoeling dat zaken in eerste instantie worden aangegeven. Iemand moet meteen vertellen wat er allemaal speelt, hoe het zit en wat de relevante factoren zijn die zouden kunnen bijdragen aan inwilliging van het asielverzoek; laten we aannemen dat dat in alle gevallen de intentie is. Dan vind ik het ook niet gek dat we wat strenger zijn bij de vergoeding van een op eigen initiatief opgestart onderzoek. Als iemand iets in de opvolgende zaak aanbrengt, wordt er namelijk eerst getoetst of het inderdaad onmogelijk was om het in eerste instantie aan te geven. En ook in zo'n geval kan de IND in de opvolgende procedure zelf besluiten dat zo'n onderzoek nodig is. Dan zal de IND dat ook bekostigen. Als de vreemdeling het op eigen risico doet, vind ik dat vergoeding in de opvolgende procedure niet standaard moet zijn. Ik sluit het niet uit. Er is ruimte om in individuele gevallen een andere beslissing te nemen, maar mij lijkt het een gezond uitgangspunt om dan niet te vergoeden en pas in uitzonderlijke individuele gevallen over te gaan tot vergoeding van de kosten.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Ik geloof dat we elkaar een heel eind tegemoetgekomen zijn. Kan ik de woorden van de staatssecretaris als volgt begrijpen? Stel dat in een individueel geval, om wat voor reden dan ook, in eerste instantie de medische informatie niet gegeven kon worden, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling nog verlamd was van schrik en niet meteen zijn hele medische dossier op tafel wilde leggen of bevreesd was om zelf over trauma's en opgelopen littekens te gaan spreken. Als dan later blijkt dat dit psychologisch verklaard kan worden, ga ik ervan uit dat de IND in alle redelijkheid naar zo'n situatie kijkt en in voorkomende gevallen alsnog de medische kosten vergoedt.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Het blijft een individuele afweging, dus ik wil hier geen uitspraak doen die categorisch leidt tot vergoeding. Ik kan mij bijvoorbeeld een situatie voorstellen waarin het in eerste instantie niet als element wordt aangedragen, maar de vreemdeling wel op eigen initiatief het onderzoek heeft opgestart. Dat onderzoek is dan niet in eerste instantie meegewogen. In het tweede, opvolgende verzoek kan het al eerder opgestarte onderzoek wel meetellen en tot inwilliging leiden. Dan is het onderzoek daarin natuurlijk een cruciaal element. Ik kan mij voorstellen dat dan toch besloten wordt om tot vergoeding over te gaan, omdat het onderzoek een relevant onderdeel was. Ik verwacht verder ook dat een deel hiervan zich zal uitkristalliseren doordat rechters indien noodzakelijk bijsturen in gevallen waarin wellicht niet tot een individuele afweging is overgegaan.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Waarschijnlijk heeft de staatssecretaris ook kennis kunnen nemen van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat dit soort situaties pas bij een vervolgaanvraag in meer volle omvang op tafel kan komen. De Raad van State heeft toen het standpunt ingenomen dat dat toch heel relevante nieuwe gegevens kunnen zijn, die aanleiding kunnen vormen voor het alsnog inwilligen van het verzoek.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ja, dat sowieso. En los daarvan staat de vraag over de bekostiging. Het is mogelijk. We zijn daar in tweede instantie wel terughoudender in, maar in individuele, schrijnende gevallen kan besloten worden om die kosten te vergoeden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik ben blij dat de staatssecretaris in ieder geval het rigide standpunt loslaat dat het niet kan in opvolgende procedures, en toch tot vergoeding wil overgaan als blijkt dat het onderzoek bijdraagt aan de inwilliging; dan is het kennelijk relevant geweest. Hij beperkt dat tot een individuele afweging. Ik verzoek de staatssecretaris om de Kamer erover te informeren hoe dit uitpakt als zich het wat meer heeft uitgekristalliseerd. In hoeveel gevallen en op basis van welke criteria gebeurt dat dan? Dat kan bijvoorbeeld over een jaar of zo.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dit zal ongetwijfeld een element in de discussies blijven. Ik kan na een jaar wel terugblikken op hoe het zich ontwikkeld heeft. Ik weet niet of er standaardcriteria gaan ontstaan. Ik weet ook niet in hoeverre een rechter, als wij terughoudend zijn bij de individuele toekenning, zal constateren dat het niet goed was. Het uitgangspunt blijft dat het zo vroeg mogelijk moet worden aangegeven en dat in elk geval vereist is dat dit een essentieel element is voor de inwilliging. Dan kan er in individuele omstandigheden overgegaan worden tot vergoeding. Dat zal niet standaard zijn. Daarom is het des te interessanter om de ontwikkeling in de praktijk en de eventuele jurisprudentie te zien en die met elkaar te bespreken.

Dan was er nog een vraag over de aanbestedingsprocedure. Ik refereer aan de inbreng uit de Kamer. Een partij zou in het openbaar verklaard hebben redenen te hebben om niet deel te nemen aan die procedure. Ik omschrijf het maar zo omfloerst, omdat het een procedure is die loopt. Tijdens een aanbestedingsprocedure kan ik verder niet zo veel. Ik kan daarover niet met een partij gaan praten. Iemand die meedenkt en het er niet mee eens is, kan nog bezwaar indienen. Iemand die niet meedenkt, niet. De procedure is gesloten. Ik heb er verder geen oordeel over of partijen de aanbesteding interessant genoeg vinden en bereid zijn om de kosten te investeren die nodig zijn om aan de eisen van de aanbesteding te voldoen. Nu de procedure gesloten is, zullen wij bekijken wat deze verder brengt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik begrijp dat u niets over de aanbestedingsprocedure kwijt wil, maar dit is een openbare brief, die ik vond op internet. Daarin worden enkele bezwaren opgesomd tegen het programma van eisen, door de enige organisatie in Nederland die dit soort onderzoek doet. Daarom leek het mij wel relevant. Ik weet niet wat de bezwaren zijn, want dat staat er niet in. Je leest in het programma van eisen dat het medisch onderzoek per se moet plaatsvinden binnen de AA, als de IND dat wil. De IND bepaalt binnen welke tijdspanne zo'n medisch onderzoek zich moet afspelen. Het kan dat dit in acht dagen moet gebeuren. Mijn vraag was of het per se nodig is dat de AA en de IND leidend zijn. Zou het niet logisch zijn, als het advies uit medisch oogpunt is dat het onderzoek zorgvuldiger moet zijn of wat dan ook, om het door te zenden naar de verlengde procedure, zodat er wat minder druk op staat en een zorgvuldig onderzoek mogelijk is?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Er zijn een aantal redenen om terughoudend te zijn. Als de enige partij die dat doet, in het openbaar bezwaren uit over de aanbestedingsprocedure, zeg ik, als ik daarop inga, ook iets over eventuele andere partijen die het plan van eisen kennelijk wel aantrekkelijk genoeg hebben gevonden en daaraan denken te kunnen voldoen. Dat is een veld waar ik mij niet graag in begeef.

Er is natuurlijk gevraagd of er snel geleverd kan worden. Het is in veel gevallen ook in het belang van de asielzoeker zelf om zo snel mogelijk duidelijkheid te hebben over de situatie. Ik wil niet standaard naar een heel langdurig medisch onderzoek. We hebben ook goede ervaringen met heel snelle procedures, waarin je eerder in termen van dagen spreekt, om dat te doen. Het is zo nodig ook mogelijk om iets extra tijd in de AA in te bouwen. Het is ook mogelijk, maar dat is niet standaard, om te kiezen voor doorverwijzing naar de verlengde procedure. We zien in de praktijk dat er vooral meer tijd vereist is bij psychisch-medische zaken. Dat kan, maar er wordt wel gevraagd om standaard snel te kunnen zijn met dat onderzoek.

Dan waren er vragen over de verhouding tussen de Procedurerichtlijn en de grensprocedure bij aankomst. De grondslag voor de grensprocedure ligt in artikel 43 van de richtlijn zelf. Daarin wordt gesteld dat lidstaten procedures kunnen invoeren om aan de grens een beslissing te nemen over de ontvankelijkheid van een asielverzoek en deels over de inhoud van een verzoek. Er worden limitatieve criteria opgesomd op grond waarvan tot kennelijke ongegrondheid kan worden overgegaan.

Voor die zaken is dus de grensprocedure toegestaan om snel te kunnen vaststellen of er sprake is van een Dublinzaak, niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Als van een van deze zaken sprake is, wordt de aanvraag afgewezen. Dan is de grensprocedure als zodanig beëindigd en blijft de vreemdeling in de regel in grensdetentie zitten, in afwachting van overdracht onder Dublin of uitzetting op grond van niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Als een van die afdoeningsgronden niet ter sprake komt, wordt de grensprocedure ook beëindigd. Dan wordt de grensdetentie opgeheven en wordt de aanvraag verder in een landprocedure behandeld. Amv's worden niet in de grensprocedure opgenomen.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling, zoals ook is gememoreerd, dat de grensprocedure zo kort mogelijk duurt. Ik ben van plan om dat uitgangspunt in het Vreemdelingenbesluit vast te leggen, zodat er geen misverstand over kan bestaan dat het de intentie en de bedoeling is dat de procedure zo kort mogelijk duurt. Er is gesuggereerd dat de grensprocedure vier weken duurt. Hij duurt in ieder geval nooit langer dan vier weken. De procedure duurt niet standaard vier weken. In de praktijk zal het vrijwel altijd veel korter zijn. We streven echt naar zo kort mogelijk. In sommige gevallen is het na het eerste gehoor al duidelijk. Soms zie je meteen dat het een Dublinzaak is. Soms zie je ook meteen dat er geen sprake is van een van de snelle afdoeningsgronden en dat

je de zaak serieus in procedure moet brengen. Dan doen we dat ook en wordt de grensprocedure direct beëindigd.

Er is gevraagd hoe een en ander zich verhoudt tot het ultimum-remediumkarakter van bewaring. Ik zie gewoon geen andere manier om aan mijn Schengenverplichting te voldoen, om te waarborgen dat ik controleer wie er het land binnenkomt. Het is niet de bedoeling dat puur het doen van een asielaanvraag toegang tot het land geeft. Daar heb ik ook rekening mee te houden. Ik zie de grensprocedure, die ik zo kort mogelijk wil houden, als enige effectieve middel om een balans te vinden tussen het belang om mensen niet onnodig in grensdetentie in de procedure te houden en de plichten die we hebben onder Schengen om ervoor te zorgen dat mensen die geen recht hebben op toegang de Schengenzone betreden.

Mevrouw Wezel heeft gevraagd om in de wet vast te leggen dat niet-begeleide minderjarige kinderen en gezinnen met minderjarige kinderen slechts in laatste instantie in grensdetentie worden geplaatst. Zoals ik al zei, zal ik in het Vreemdelingenbesluit opnemen dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet in een grensprocedure worden geplaatst. Zij worden in Ter Apel behandeld en komen dus ook niet in grensdetentie. Dat is ook in lijn met de richtlijn. Hierbij gaat het dus niet om "slechts in laatste instantie", het gebeurt gewoon niet. Op grond van de richtlijn is het niet verplicht, maar het beleid is nu om ook gezinnen met minderjarige kinderen niet in een grensprocedure of grensdetentie te plaatsen. Dit beleid zullen we voortzetten. Voor gevallen waarin er gerede twijfel is aan de gezinsband of de minderjarigheid van een persoon, hebben we de gesloten gezinslocatie in Zeist beschikbaar.

Mevrouw **Wezel** (SP):
Mijn verzoek was om het op te nemen in de wet. Ik vraag de staatssecretaris dus of het opgenomen kan worden in de wet.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik wil het opnemen in het Vreemdelingenbesluit. Dan is het ook snel duidelijk. Het heeft hetzelfde effect. Ik wil niet het wetsvoorstel dat we nu hier behandelen, weer aanpassen.

Mevrouw **Wezel** (SP):
Ik heb het ook niet over dit wetsvoorstel, maar over de wet die in september naar de Tweede Kamer gaat.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dat is zo; sorry. Ik wil het zo snel mogelijk opgenomen hebben in het besluit. Dat moet deze maand al ingaan. Mijns inziens is het dan helemaal verankerd. We moeten even bekijken of het logisch is om het ook in de wet zelf op te nemen. Dat wil ik nu niet uitsluiten of toezeggen.

De **voorzitter**:
Mevrouw Wezel, tot slot.

Mevrouw **Wezel** (SP):
Het gaat om artikel 11 van de Opvangrichtlijn en artikel 17 van de Terugkeerrichtlijn. Het staat specifiek in die richtlijnen. Het zou mooi zijn als het ook wordt verankerd in de wet.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik sluit niet uit dat ik tot die conclusie kom. Materieel ga ik het regelen, maar om nu al te zeggen dat ik het opneem in een wet die er nog moet komen ... Ik kan het nog even uitstellen om te bezien of ik tot nadere gedachten kom tussen de termijnen in, maar ik wil het nu niet ter plekke toezeggen of uitsluiten. Ik wil eerst bekijken of het logisch is om het ook in de wet op te nemen, omdat het voor de praktijk en de positie van mensen op dit moment materieel niets zal toevoegen. Het kan zo zijn dat ik, dit in mijn achterhoofd nemend en de wet nog eens bekijkend, straks concludeer dat het ook logisch is om het daarin op te nemen. Maar om dat nu zo even snel te beslissen, daar voel ik mij niet bij op mijn gemak.

Mevrouw Stienen vroeg in welke gevallen asielzoekers na vier weken in de gesloten verlengde asielprocedure komen. Technisch gezien zal die gesloten verlengde asielprocedure niet meer bestaan doordat we de grensprocedure hebben. Asielaanvragen binnen de grensprocedure worden binnen maximaal vier weken beslist. Als er niet binnen vier weken beslist kan worden of als het niet verder in de grensprocedure kan, wordt er van rechtswege toegang verleend en zal de grensdetentie worden opgeheven. Alleen als een vreemdeling aantoonbaar een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, kan aansluitend op de vier weken nog vreemdelingenbewaring worden ingesteld als separate maatregel. Dat is in ieder geval in het kader van 1F aan de orde. Dat gebeurt dan op grond van artikel 59b van de Vreemdelingenwet.

Er waren ook vragen over de gevolgen voor de financiën en de doorlooptijden van het eventueel aannemen van dit wetsvoorstel. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg of er geen negatief effect zal zijn van het wetsvoorstel op de doorlooptijden.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik had ook nog een vraag gesteld over kwetsbare personen. We hebben het gehad over minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen, maar ik ben toch ook benieuwd naar de inschatting van de staatssecretaris over welke kwetsbare personen het gaat. Ik denk dan zelf aan bijvoorbeeld Syriërs die een oorlogsgebied ontvluchten, maar misschien heeft de staatssecretaris zelf ook nog suggesties over wat hij als kwetsbare personen ziet.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Mijn excuses. Ik zag minderjarigen staan en dacht: dat heb ik net beantwoord. Er zijn natuurlijk ook meerderjarige kwetsbare personen. Zoals ik al zei: waar het gaat om minderjarige alleenstaande asielzoekers en gezinnen, wordt dat niet in de grensprocedure behandeld. Verder wordt van ieder ander die zich aan de buitengrens meldt, beoordeeld of er indicaties zijn dat grensdetentie onwenselijk is. Dat is ook weer een individuele afweging. Dan wordt van rechtswege toegang verleend en wordt er doorverwezen naar het

aanmeldcentrum in Ter Apel. Ik heb niet een uitsluitende lijst, maar hoogzwangere vrouwen en de categorieën die ik al eerder uitvoerig heb behandeld, vallen daar in ieder geval zeker onder.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Mensen uit oorlogsgebieden, zoals bijvoorbeeld Syriërs, zijn die dan per definitie geen kwetsbaar persoon?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Nee. Uit een eerste medische screening zou kunnen blijken dat er sprake is van een kwetsbaar persoon. Dat onderstreept het belang van de snelheid daarvan.

De **voorzitter**:
Mevrouw Strik, een korte vraag, graag.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik had ook een vraag over degenen die bijzondere procedurele waarborgen nodig hebben. Daarbij gaat het niet om Syriërs of een bepaalde bevolkingsgroep maar om mensen die gevolgen ondervinden van foltering, verkrachting en dergelijke. In artikel 24 en artikel 25 van de richtlijn staat genoemd dat op hen in principe de grensprocedure niet van toepassing zou moeten zijn. Hoe gaat de regering daarmee om, om hen te signaleren, te identificeren en vervolgens meteen door te zenden naar de landprocedure?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dan verwijs ik naar mijn eerdere antwoord in algemene zin over speciale voorzieningen en waarborgen voor mensen die deze nodig hebben, namelijk dat het een continu onderdeel is van het proces en dat de IND-medewerkers er ook op getraind zijn om dat te herkennen en er op door te vragen. Dat geldt ook in dit kader waar het gaat over de eerste beslissing over de geschiktheid voor grensdetentie.

Dan kom ik op de vragen over doorlooptijden en financiën. Het betreft hier een van de lastige onderdelen, omdat dit vraagt om een voorspelling, terwijl de voorspellende gaven van mijn persoon beperkt zijn. Als je alle keuzemomenten die zich straks in de praktijk zullen voordoen in het proces, ook voor de rechter, de ene kant op laat slaan in de zin dat het allemaal langer duurt, dan kan het tot een aanzienlijke vertraging en kostenstijging leiden. We hebben ook berekeningen waaruit blijkt dat er versnellende elementen in zitten waardoor je iets kunt besparen. Die hebben we niet ingeboekt. Ik heb het zelf wel weergegeven in de nota om te melden dat die rekensom er is, maar ik reken mij niet rijk maar ook niet arm. Dus het is heel erg lastig om het te zeggen. De insteek is in ieder geval om geen langere procedures te krijgen. Het is ook niet gezegd dat een wat langere procedure per se tot meer kosten leidt. Als door die langere procedure de zaak is afgedaan kan een keer anderhalf natuurlijk efficiënter zijn dan twee keer een, kijkend naar de oude situatie waarin het eventueel had geleid tot een nieuwe procedure. Het zijn allemaal elementen die lastig zijn om te voorzien. We hebben wel wettelijke termijnen gesteld die richtinggevend zijn voor de rechtbanken. Daar staat geen financiële sanctie tegenover, maar het is wel onderdeel van blijvend overleg. Die termijnen zijn er ook niet voor niets. De raming is er wel over de financiële gevolgen. Het maakt het natuurlijk ook moeilijk om een goed oordeel te geven over de werklastverzwaring die dan uit die raming zou blijken. Dat blijkt namelijk pas in de praktijk. We hebben nu dus wel de compensatie voor de aanloop maar wat betreft de structurele compensatie willen we eerst de praktijk afwachten. Ook de rechtspraak zal zelf de effecten in kaart brengen. Als zich langere doorlooptijden voordoen — daarop hebben we overigens al geanticipeerd door een betere motivering — zullen we kijken waar dat aan ligt en zullen we kijken of wij op de een of andere manier door in de sturing en het beleid anders te handelen, de oorzaken van die verlenging kunnen wegnemen.

Mevrouw Duthler heeft gevraagd wat moet worden verstaan onder zelfstandig onderzoek naar de doorlooptijd en de kosten. De verwachting die we nu hebben is een inschatting van de werkwijze zoals we die projecteren op de nieuwe regels. Er is ook informeel overleg met de rechtbanken. Als de geloofwaardigheidsbeoordeling inzichtelijker is, hopen we daarmee een betere basis te bieden voor de volle toetsing en voor een snellere procedure, zodat dit een zelfstandig onderzoek niet noodzakelijk maakt. Het zou namelijk een uitgebreid verhoor inclusief tolken vereisen als een zelfstandig onderzoek naar de geloofwaardigheid in een individuele casus materieel door de rechter wordt uitgevoerd. Als we dat bij de IND doen, worden er veel eisen gesteld aan de kwaliteit van de tolk, aan alle beschikbare bronnen die los van de persoon bestaan en aan de kennis van het land van herkomst. Daarom doen wij er alles aan om zo veel mogelijk te faciliteren dat dit niet nodig zal zijn.

Gevraagd is of de raming van de afdeling inclusief dit element is. We hebben de nieuwe voorstellen gepresenteerd en een raming gevraagd. In de mate waarin ze van zichzelf verwachten het te gaan doen, zullen ze het meegewogen hebben. We hebben geen optietabellen, waarbij ze zeiden: als we straks besluiten het wel te doen, dan kost het zo veel en anders kost het wat minder.

Verder is terecht de vraag gesteld in relatie tot de instroom. Je kunt natuurlijk uitrekenen hoeveel één procedure kost, maar je hebt natuurlijk ook te maken met het aantal procedures dat gerelateerd is aan de instroom en het aantal beroepen dat daaruit voortkomt. Dat traject bezien we apart. De huidige claim van de afdeling nemen we mee in de Najaarsnota en die voor de komende tijd bij de Voorjaarsnota 2016. In dat kader zullen we kijken of de aantallen nog actueel zijn. Het is ook weer niet zo — die kanttekening plaats ik even — dat een veel hogere instroom automatisch veel hogere kosten met zich brengt, omdat er voor de instroom die we nu vooral hebben, een zeer hoog inwilligingspercentage is vanwege de precaire situatie waar die mensen uit komen en omdat inwilliging meestal niet tot een beroep leidt.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Kan de staatssecretaris zich ook in kwantitatieve zin uitlaten over de verwachte instroom? Waarop zijn de verwachtingen gebaseerd?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Zeker. Vorig jaar hadden we te maken met een flinke stijging. Dit jaar was dat niet het geval, omdat die stijging vorig

jaar al had plaatsgevonden. Ik zie de instroom zeker wel op dat niveau uitkomen. Naast de originele instroom die we hebben, is er een groot nareiseffect. Naar het zich nu laat aanzien, zal het erom spannen of de originele instroom hoger uitvalt dan vorig jaar. Met het nareiseffect erbij zullen we het niveau van vorig jaar in ieder geval zeker benaderen. Het is nu, halverwege het jaar, lastig om daarover een harde uitspraak te doen. Het traject van instroom kent namelijk veel seizoenselementen, die per jaar verschillen. Het kan zijn dat de piek iets later is ingezet. Als die piek ook later afneemt, zullen we zeker weer uitkomen op de aantallen van vorig jaar. Daarom heb ik aangegeven dat we er rekening mee moeten houden dat we op de piek van de piek tijdelijke noodvoorzieningen moeten treffen voor de opvang van mensen. Daarna kunnen mensen door de uitstroom op reguliere COA-locaties worden opgevangen.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Kan de staatssecretaris het concreet maken? Gaat het om een instroom van tussen de 20.000 en 40.000 asielzoekers?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Vorig jaar waren het er 30.000 in totaal. Met het nareiseffect erbij verwacht ik niet dat het aantal ver daaronder zal uitkomen. De wereldvrede is intussen niet uitgebroken, zoals ik al heb gezegd. Er staat druk op vele delen van de wereld. Ik voorzie dus niet heel snel een flinke daling van de instroom.

Dan kom ik bij het altijd interessante mapje met overige vragen. Er zijn vragen gesteld over het overgangsrecht. We willen juist onmiddellijke werking en dus niet per se overgangsrecht. Op alle zaken die vanaf het moment van inwerkingtreding spelen, kan een volledig ex-nunconderzoek worden toegepast. Als het wetsvoorstel vandaag wordt aangenomen, zou dat erg helpen bij het voorkomen van overgangsrecht en juridische onzekerheid.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft gevraagd naar de accumulatie van de wijzigingen. Hoe moeten we die zien bij de problemen met het terugkeerbeleid? Het gaat bij de richtlijnen om een zorgvuldige procedure, waarin recht gedaan wordt aan de omstandigheden van het individu. Inwilliging gebeurt als dat op zijn plaats is, zodat zo snel mogelijk duidelijkheid kan worden geboden. Daarvoor komen versterkte instrumenten terug, zodat de lidstaten misbruik kunnen bestrijden en snel klaar kunnen zijn met kansloze vervolgaanvragen of kennelijk ongegronde aanvragen. Ik duik niet weg voor de problemen bij de uitvoering van het terugkeerbeleid. Het is niet zo dat er geen terugkeer plaatsvindt. Duizenden mensen per jaar keren terug, maar hun aantal is niet zo groot als dat van de instroom. Een van de elementen die daarbij van belang zijn, is in mijn ogen dat de Europese landen gezamenlijk duidelijk moeten maken aan derde landen dat terugkeer een serieuze zaak is. We moeten daar niet een voor een langskomen en braaf aangehoord worden zonder dat dat gevolgen heeft. Ik denk dat we dit serieus moeten verknopen met andere elementen, omdat landen waarmee de terugkeerprocedure moeilijk verloopt, toch vaak andere belangen hebben, waarin zij de vragende partij zijn. Het lijkt mij een eerlijke zaak dat je mensen uit jouw land die geen recht hebben op verblijf hier, terugneemt. Van landen waarmee we problemen hebben met het terugkeerbeleid krijgen wij ondertussen wel vaak het verwijt dat de mensen die zij zo hard nodig hebben voor de verdere opbouw van hun land, allemaal hier zijn. Laten we dan beginnen met een nog betere aanpak van de terugkeer dan nu. Ik ben blij met het onlangs verschenen rapport van de ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken), waarin gesteld wordt dat succes geboekt wordt met hetgeen Veiligheid en Justitie zelf doet, maar dat op terreinen waar de noodzaak tot samenwerking bestaat, nog ruimte voor verbetering is. Dat vermoeden hadden wij al; daarom hebben wij dat onderzoek aangevraagd. Ik ben blij dat wij concrete adviezen hebben gekregen. Daarover zullen wij het parlement nader informeren.

Vervolgens zijn er vragen gesteld over de versnelde procedure en werd een vergelijking gemaakt met het Verenigd Koninkrijk. Ik ken een algemene procedure en een verlengde procedure. Die is snel, maar niet versneld, zoals de richtlijn die definieert. Wij kennen alleen een eendagstoets bij opvolgende asielaanvragen. Dat is een soort van versneld. De Procedurerichtlijn staat het gewoon toe om een herhaalde aanvraag sneller te doen. Met de uitspraak over Groot-Brittannië ben ik niet uitentreuren bekend. Maar goed, het is ook maar beperkt vergelijkbaar omdat Groot-Brittannië een opt-out heeft bij de richtlijnen. De exercitie om de eisen van de richtlijn op Groot-Brittannië toe te passen is theoretisch interessant, maar zal in de praktijk niet leiden tot een dwang tot aanpassing.

Mevrouw Wezel vroeg of sprake was van een doeltreffende voorziening, zoals een effectief rechtsmiddel. Het gaat om artikel 47. Dat artikel 47 is sinds 1 december 2009 bindend en al langer onderdeel van ons geldende recht. Wij achten de huidige toetsing in overeenstemming met die bepaling. Wij hebben dus ook geen reden om aan te nemen dat deze nieuwe volle toetsing daaronder zou schieten. Nader onderzoek hebben wij niet gedaan, omdat we de noodzaak daartoe niet inzien. Als je de veranderingen vergelijkt, gelinkt aan artikel 47, zullen die het zeker niet problematischer maken. Het oude systeem voldeed al in onze ogen.

Mevrouw Strik vroeg naar het interessante fenomeen dat de opvang eindigt, de vertrektermijn van vier weken is verstreken en de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan. Wij gaan er natuurlijk van uit dat de uitspraak wel binnen de termijn wordt gedaan. Als dat niet het geval is, wordt naar bevind van zaken gehandeld en bekeken wat in het belang is van zowel de Nederlandse Staat als degene die al heel lang wacht op zijn uitspraak. Daarvoor is echter geen standaardvoorziening, omdat wij ervan uitgaan dat conform afspraken de termijnen gehaald worden.

Voorzitter. Daarmee kom ik aan het eind van mijn eerste termijn.

De **voorzitter**:
Dank u wel. Dan zijn we nu toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer. Ik geef het woord aan mevrouw Van Bijsterveld.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Voorzitter. Vanaf deze plaats feliciteer ik ook nogmaals graag de woordvoerders van D66 en de PVV met hun vandaag gehouden maidenspeeches. Ik dank ook de staatsse-

cretaris voor de beantwoording van de vragen. In de tweede termijn wil ik graag nog een paar woorden wijden aan zowel de inhoud van het wetsvoorstel als de context. Ik begin graag met de inhoud.

Het wetsvoorstel voert de nodige wijzigingen door en er valt over die wijzigingen vrij veel te zeggen. Dat blijkt ook duidelijk uit de relatief lange spreektijden die de woordvoerders over dit wetsvoorstel hebben gevraagd en gekregen. Wat wel opvalt, is dat de staatssecretaris in de stukken en nu ook in de mondelinge beantwoording vrij relativerend is over de aard van de wijzigingen. Wij zien dat ook in de memorie van antwoord die hij ons heeft geschreven. Hij zegt dat er eigenlijk een heel grote mate van overlap met het huidige recht is en dat er geen sprake is van een verscherping of versoepeling van het beleid. Over de geloofwaardigheidstoets staat in de memorie van antwoord op bladzijde 4 dat er materieel eigenlijk geen verschil is. Ik hoorde net in de mondelinge beantwoording dat het vooral een kwestie is van de wijze van motivering van een rechterlijke uitspraak. Over de ex-nunctoetsing worden ook wat relativerende opmerkingen gemaakt in de memorie van antwoord op bladzijde 3. Wij hebben net in de mondelinge beantwoording van de vraag gehoord dat wij op een aantal punten nog moeten zien hoe de rechter ermee zal omgaan. Daar wil de staatssecretaris ook niet al te diep op ingaan. Dus er zijn wel veel wijzigingen, met toch de nodige vragen over de interpretatie en de uitvoering daarvan en ook met de nodige structurele kosten. De staatssecretaris heb ik nog steeds niet het intrinsieke voordeel van die wijzigingen horen benoemen, waarop ik zelf in mijn bijdrage doelde, met name de ex-nunctoets en de geloofwaardigheidsbeoordeling. Zijn die intrinsieke voordelen er niet, of heeft de staatssecretaris die vraag gewoon over het hoofd gezien?

Een van de belangrijkste drijfveren van dit voorstel en ook van de richtlijn zelf is de harmonisatie van nationale regelingen op het punt van procedure en opvang. Mijn fractie vindt harmonisatie op dit terrein ook zeker nuttig en zelfs nodig. Maar je kunt je natuurlijk wel de vraag stellen, zoals wij ook doen, wat nu precies het niveau van de harmonisatie moet zijn als er toch weinig of zelfs op sommige punten eigenlijk geen verschilpunten zijn met het huidige materiële recht. Met andere woorden, hoe diep moet nu zo'n richtlijn ingrijpen in een nationaal rechtssysteem om inderdaad de doelstelling van die harmonisatie te bereiken? Als je zegt dat stelsels heel veel op elkaar lijken — bij de een is de geloofwaardigheidstoetsing een beetje zus, bij de andere zo, de motivering is wat anders, maar uiteindelijk komt het materieel wel op hetzelfde neer — moeten wij dan zo ver willen gaan in onze regelgeving dat we tot in dat heel diepe detail die harmonisatie willen doorvoeren, of moeten we die op een ander niveau bezien? Hoe ver wil de regering hier eigenlijk in gaan? Kun je niet zeggen dat het er op hoofdlijnen hetzelfde uitziet, in de details is het een klein beetje anders, de effecten en de uitkomsten zijn ongeveer gelijk en daar nemen we dan vervolgens ook genoegen mee? Hoe ver wil de regering daarin gaan, hoe ver gaat nu zo'n vrij scherpe harmonisatie? Daarvan is toch sprake in deze richtlijn.

Hoe verhoudt dat zich nu met het voornemen op het terrein van I en A en ook op het terrein van voornemens van de Europese Commissie zelf om de komende jaren vooral in te zetten op uitvoering van EU-recht in plaats van op het tot stand brengen van nieuwe regels? Ook met dat idee in het achterhoofd wil ik er toch ook wel een lans voor breken dat wij ons wat meer concentreren op andere zaken die werkelijk spelen en de verfijningen van de verfijningen dan voorlopig even laten voor wat ze zijn. Deelt de staatssecretaris die visie en wil hij zich daarvoor sterk gaan maken? Verwacht hij op het ogenblik dat er nog meer van die wijzigingen van richtlijnen van het type waar wij nu over praten, aan zitten te komen en wat zal zijn opstelling daarin zijn?

Over de context vond ik de staatssecretaris wel een beetje kort door de bocht. Ik vond het jammer dat hij niet wat concreter kon ingaan op de vooruitzichten van het bereiken van overeenstemming binnen de EU op een aantal punten en op de inzet van de regering. Ik waardeerde het wel dat hij inging op onze vragen rond het terugkeerbeleid. Wij realiseren ons ook dat dat een weerbarstig thema is. Hij noemde een aantal maatregelen en ideeën die in onze ogen ook zeker van belang zijn. Mijn enige vraag daarbij is of dat al in gang is gezet en zo ja, of de staatssecretaris daar iets concreter over kan zijn, of zijn dit nog alleen ideeën waarvan de staatssecretaris zegt dat hij daar binnenkort eens werk van gaat maken?

Heel fijn als de staatssecretaris deze vragen nog serieus wil beantwoorden. Verder zal mijn fractie het wetsvoorstel steunen omdat het toch een implementatie van een richtlijn betreft.

☐

Mevrouw **Stienen** (D66):
Mevrouw de voorzitter. Ook ik wil graag collega Van Weerdenburg feliciteren. Ik dank de collega's voor alle aardige felicitaties. Ik dank ook de staatssecretaris voor de uitvoerige beantwoording van al onze vragen. Ik heb nog twee punten.

Ik hoor veel collega's spreken over de instroom en grote drama's. Dat zien we allemaal. Er zijn 60 miljoen vluchtelingen, maar 87% daarvan wordt in de regio opgevangen. In Europa hebben we ook te maken met grote instroom. Toch vraag ik de staatssecretaris om eens te kijken naar de website van de heer Flip van Dyke. Hij heeft de eerste vier maanden van dit jaar vergeleken met de eerste vier maanden van 2014. In de eerste vier maanden van 2014 werden er 5.475 asielverzoeken in Nederland gedaan, maar in de eerste vier maanden van 2015 waren dat er 3.510. Dat is een daling van 36%. Ik ben dus een beetje in de war door de paniek die ik ook bij sommige collega's voel. Men is bang dat er enorm grote aantallen binnenkomen. Ik zou heel graag een realistische beschrijving willen van de verschillende soorten cijfers. Dat hoeft nu niet per se meteen mondeling. Dat kan ook schriftelijk. Dat is dus mijn vraag over cijfers. Daarbij gaat het ook om de vraag waar wij ons zorgen over moeten maken. Ik begrijp dat de staatssecretaris geen voorspellende gaven heeft, maar misschien kan hij wel even terugkijken naar de afgelopen twee jaar.

De staatssecretaris heeft kort iets gezegd over de lopende zaken en het overgangsrecht. Vergeef mij, ik ben geen jurist, maar ik kan mij voorstellen dat er lopende zaken zijn die tot 19 juli van dit jaar spelen en die misschien nog niet afgerond zijn. Misschien zijn er ook zaken die al voor 1 januari 2015 speelden, toen de werkinstructie in werking is getreden. Ik wil zeker weten dat er geen mensen tussen wal en schip vallen door de implementatie van de Opvang- en Procedurerichtlijn.

Tot slot dank ik de staatssecretaris nogmaals. Ik zal de D66-fractie adviseren om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

☐

De heer **Schrijver** (PvdA):
Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de adequate en uitvoerige beantwoording van alle gestelde vragen. Wij hebben het als een heel constructief debat ervaren. Ik ga een paar punten langs in de volgorde die de staatssecretaris in zijn beantwoording heeft gehanteerd.

Het is duidelijk dat deze richtlijnen van de Europese Unie een "verzwaarde toetsing in rechte" meebrengen, zoals de Raad van State het in zijn advies noemt. Weliswaar is de ex-nuncbeoordeling al in 2010 geïntroduceerd, maar nu is het én vol én integraal én ex nunc. Naar onze indruk zou het een betere rechtsbescherming van asielzoekers en hopelijk ook iets kortere procedures met zich mee kunnen brengen. Deelt de staatssecretaris deze indruk?

Het volgende punt betreft de medische kosten bij de asielaanvraag. Als een asielaanvraag wordt afgewezen, hoeven ook de medische kosten die eventueel zijn gemaakt door de asielzoeker of door derden, niet vergoed te worden. Maar wij zijn blij dat de staatssecretaris bij herhaling heeft vastgesteld dat, als het door de asielzoeker dan wel door derden betaald medisch onderzoek heeft bijgedragen aan de inwilliging van het asielverzoek, de kosten door de IND zullen worden vergoed en dat dit in individuele gevallen ook geldt voor de vervolgprocedure.

Wij hebben ook uitvoerig gesproken over de problematiek van de grensdetentie. Onze fractie heeft er goede nota van genomen dat de staatssecretaris dat inderdaad als een ultimum remedium ziet en dat hij deze detentie in de geest van de richtlijn en de nieuwe implementatiewetgeving zo kort mogelijk wil laten zijn en gaat vastleggen in het Vreemdelingenbesluit, ook in die bewoordingen. Voorts zal deze detentie in de praktijk veelal korter zijn, omdat het niet noodzakelijk is dat die standaard altijd vier weken zal duren. Met deze constateringen dank ik de staatssecretaris nogmaals voor het heel goede debat.

☐

Mevrouw **Van Weerdenburg** (PVV):
Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor zijn beantwoording maar ik had liever gehoord dat hij tot inkeer was gekomen en dat hij begrijpt dat het aan de Nederlandse burger niet uit te leggen is dat een asielzoeker bijna drie keer zo veel kost als een AOW'er. Vandaar de volgende motie.

De **voorzitter**:
Door de leden Van Weerdenburg, Markuszower, Van Strien, Kops, Kok, Faber-van de Klashorst, Dercksen en Van Hattem wordt de volgende motie voorgesteld:

---

Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat één asielzoeker de Nederlandse belastingbetaler ruim €36.000 per jaar kost en dat dit bijna drie keer zo veel is als wat een AOW'er per jaar krijgt;

overwegende dat de totale kosten van de asielopvang inmiddels 867 miljoen per jaar bedragen;

verzoekt de regering om direct een volledige asielstop in te voeren en de daaruit voortvloeiende besparingen te investeren in de ouderenzorg,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter F (34088).

☐

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Voorzitter. De VVD-fractie heeft met belangstelling geluisterd naar de voornemens en de visie van de staatssecretaris op de aanpak van het migratievraagstuk in Europees verband en de antwoorden op de door mijn fractie gestelde vragen. Zoals in eerste termijn is aangegeven, zijn die richtlijnen tot stand gekomen in een periode waarin de wereld er heel anders uitzag. Dit wetsvoorstel geeft geen antwoord op die vraagstukken die in eerste termijn ook door andere fracties zijn geschetst. Maar daar is een wetsvoorstel ook niet voor bedoeld.

Mijn fractie heeft nog een enkele inhoudelijke vraag. Die heeft betrekking op de kosten van de rechtspraak. De staatssecretaris heeft daar het nodige over gezegd. De zorgen van mijn fractie betreffen vooral de toegang tot de rechtspraak in het algemeen. Kan de staatssecretaris bevestigen dat de extra kosten die dit wetsvoorstel met zich brengt er niet toe zullen leiden dat de toegang tot de rechtspraak verder onder druk komt te staan, met andere woorden, dat de gerechten voldoende budgettaire ruimte houden of krijgen om recht te kunnen blijven spreken op alle mogelijke denkbare rechtsgebieden?

Zoals in eerste termijn al is aangegeven, staat mijn fractie welwillend tegenover dit wetsvoorstel. Bovendien betreft het een implementatie van Europese richtlijnen. Ook dat is een reden voor mijn fractie om steun te geven aan dit wetsvoorstel.

☐

Mevrouw **Wezel** (SP):
Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de uitgebreide beantwoording van de vragen. Naar aanleiding van die beantwoording heb ik nog één vraag. Hoe wordt in omliggende landen de volledige en ex-nunctoetsing geïnterpreteerd? Kan de staatssecretaris toezeggen dat hij ons hier nader over bericht? Hoe gebeurt dit bijvoorbeeld in België, Duitsland of Frankrijk?

☐

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris hartelijk voor zijn beantwoording. Veel is duidelijker geworden. Ik ben blij dat de staatssecretaris zelf aangeeft dat het aantal vluchtelingen niet snel zal afnemen, gelet op het enorme aantal vluchtelingen wereldwijd. Het overgrote deel daarvan bevindt zich in de regio. Een land als Nederland moet 30.000 asielzoekers

gemakkelijk aankunnen. Ik zou pas in paniek raken als wij dat niet zouden kunnen.

Ik heb gevraagd hoe het zit met de kwetsbare groepen die bijzondere procedurele waarborgen nodig hebben en voor wie de grensprocedure eigenlijk niet geschikt is. In antwoord daarop wijst de staatssecretaris op het medisch advies van FMMU, maar dat is juist een heel beperkt medisch advies, waarbij alleen wordt bezien of iemand kan worden gehoord. Het gaat niet om een onderzoek naar de vraag of deze persoon geschikt is voor de grensprocedure. Wellicht kan de staatssecretaris iets zeggen over de vraag hoe de screening toch op een tijdig moment daar kan plaatsvinden.

Wat de rechterlijke toetsing betreft ben ik blij dat de staatssecretaris heel duidelijk heeft gezegd dat de rechter tot een zelfstandig oordeel moet komen en dat de wijze waarop hij dat doet aan de rechter zelf is. Er is een groot verschil met de huidige marginale toets, waarbij de rechter beziet of de IND de juiste stappen heeft gezet. Nu moet de rechter echt gaan beoordelen of de beoordeling die de IND aan het asielrelaas heeft gekoppeld wel klopt. Uiteraard begint de rechter niet in het luchtledige — dat zou een karikatuur zijn van hoe hij zou gaan werken — maar baseert hij zich op het dossier en de beslissing. Hij is er echter niet toe beperkt. Sterker nog, de ex-nunctoets verplicht hem om alle nieuwe feiten en elementen te beoordelen, zoals de staatssecretaris ook aangaf. Ik ben daarom blij dat de staatssecretaris nadrukkelijk zegt dat de rechter ook nieuwe asielmotieven kan toetsen. De rechter kan daarbij ruimte geven aan de IND om deze nieuwe motieven zelf te beoordelen en zal dat waarschijnlijk ook doen, maar dan wel binnen dezelfde asielprocedure. Dit heb ik toch goed begrepen van de staatssecretaris? Ik denk dat dit van groot belang is om niet in strijd met de richtlijn te komen en om te voorkomen dat een asielzoeker in een gemankeerde vervolgprocedure terechtkomt. Dat is precies van belang voor de kleine groep asielzoekers die hun verhaal niet meteen hebben kunnen vertellen, om een goede reden: namelijk schaamte over wat zij hebben meegemaakt of het trauma dat zij daardoor hebben opgelopen.

Het medisch onderzoek betreft precies deze groep. Ik ben verheugd dat de staatssecretaris bereid is om bij opvolgende asielverzoeken het medisch onderzoek te bekostigen, als dat heeft bijgedragen aan de inwilliging. Vaak doet iemand een nieuw asielverzoek met dat medische steunbewijs. Hij heeft al medisch onderzoek laten verrichten bij het iMMO en gaat daarmee een nieuwe procedure in. Dan is het al betaald. Als het bijdraagt aan een inwilliging lijkt het mijn fractie niet meer dan normaal en in overeenstemming met artikel 18 van de richtlijn dat dit bekostigd wordt.

Mijn laatste punt betreft de opvang na de vertrektermijn van vier weken. Het is fijn dat het niet vaak nodig is dat de rechter binnen vier weken beslist. Wij weten allemaal dat het soms wel gebeurt. Met name als het aantal asielverzoeken toeneemt, wordt die kans groter. De staatssecretaris zegt: dan handelen wij naar bevind van zaken. Mijn punt was nu juist dat de Opvangrichtlijn voor iedereen geldt die in de asielprocedure zit en deze ook mag afwachten in Nederland. Dan gaat het niet aan om te zeggen: één groep gaan wij daarvan toch ontheffen, namelijk degenen die een vertrektermijn van vier weken hebben gekregen. Ik krijg graag het antwoord op de vraag waar de staatssecretaris het op baseert dat deze groep zou kunnen worden uitgesloten van de opvang.

De vergadering wordt van 17.50 uur tot 17.55 uur geschorst.

☐

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Voorzitter. Ik dank de leden voor hun dank voor mijn antwoorden. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg naar het intrinsieke voordeel van de wijzigingen. Dat is natuurlijk deels in the eye of the beholder. De een zal gecharmeerder zijn van de snelle afdoeningsmogelijkheden bij kennelijke ongegrondheid. De ander zal gecharmeerder zijn van het feit dat de rechter nu vol kan gaan toetsen. Het is een waardeoordeel of sprake is van een intrinsiek voordeel, maar ik zou ook het voordeel van het proces op zich niet willen onderschatten. Het is niet zo dat alle lidstaten al een heel uitgewerkt en uitgekristalliseerd proces hadden dat genoeg waarborgen en rechtszekerheid bood. Een deel van het harmonisatieproces is gericht op het instellen van deugdelijke procedures in landen die die nog niet of minder hebben. Het feit dat er op zichzelf na de harmonisatie materieel niet veel verandert, kan ermee te maken hebben dat de richtlijn niet veel voorstelt, maar er kan ook uit afgeleid worden dat de richtlijn een model voorstaat dat grotendeels overeenkomt met hoe Nederland het al geregeld heeft. Dat betekent natuurlijk niet dat er in alle landen weinig aanpassingen nodig zijn, maar wel dat de ene lidstaat minder hoeft aan te passen dan de andere, omdat hij al in grote lijnen voldeed aan de gestelde waarborgen.

Dat brengt mij op het volgende punt. Hoe langer je hiermee doorgaat — mevrouw Van Bijsterveld gaf dat terecht aan — hoe meer je op de papieren werkelijkheid komt. Die is overal, in iedere lidstaat, gelijk. Dat betekent echter niet dat de procedures ook gelijk zijn en dat iedereen in elk land hetzelfde af is. Ik deel haar oproep om vooral de aandacht te vestigen op de convergentie in de praktijk. Iedere lidstaat stelt regelmatig een geactualiseerd landenbeleid op, maar dan kunnen wij nog steeds 28 verschillende landenbrieven hebben. Zelfs als wij de stap maken naar één ambtsbericht voor een bepaald land, is het nog mogelijk dat er 28 verschillende consequenties aan worden verbonden. Dat zijn allemaal zaken die niet makkelijk vooraf zijn vast te leggen. De migratieagenda is al een grote politieke prioriteit voor ons voorzitterschap, maar wij streven ook naar convergentie in de praktijk op ambtelijk niveau, waar natuurlijk veel processen plaatsvinden die wij niet direct zien. Die convergentie moet in de praktijk hands-on plaatsvinden. Terugredenerend vanuit de praktijk moeten wij bekijken wat er op papier eventueel nog nodig is.

Wat ligt er nu concreet nog voor? De Commissie onderzoekt of de richtlijn tijdelijke bescherming moet worden aangepast of vervangen. Dan hebben wij het meteen over een richtlijn die in de praktijk eigenlijk nooit is toegepast. Het is dus niet iets waar wij heel erg achteraanzitten. Verder zijn ons geen plannen bekend om op dit niveau grote slagen te maken. Ik heb al gesproken over de migratieagenda en de discussie die ik met collega's voer.

Wat zijn de vooruitzichten? Dat is lastig te zeggen. Ik herinner mij de JBZ-Raad tijdens welke wij herplaatsing en hervestiging bespraken. Er zijn echt landen die niet meteen oplossingsgericht zijn en die niet meteen accepteren dat het iets is wat wij echt gezamenlijk moeten aanpakken. Er zijn landen die wellicht nog de illusie koesteren dat zij, als zij maar niks doen, niet met het probleem te kampen hebben. Daarom zitten zij niet in een oplossingsgerichte stand.

Ik kan moeilijk iets voorspellen, behalve dat het aan ons niet zal liggen. Wij doen er veel aan om te bespoedigen dat er voorstellen komen die wel op draagvlak kunnen rekenen. Zoals het met het verplichte karakter van hervestiging ging: als het niet gaat zoals het moet, dan moet het maar zoals het gaat, maar dan moet het de facto wel leiden tot grote deelname. Onze inzet is wel dat je niet met de helft een probleem kunt tackelen dat wij allemaal dragen.

Ook op het punt van terugkeer is het in gang gezet. Uit recent onderzoek van de ACVZ bleek dat wij al veel doen wat vruchten afwerpt. Daarnaast pogen wij dingen te realiseren die beter kunnen. Als praktisch voorbeeld noem ik het organiseren van ambassadeursconferenties. Bij zo'n conferentie heb ik onlangs gesproken met de ambassadeurs van landen waarmee wij een goede relatie moeten hebben op het gebied van terugkeer. Ik heb het probleem heel praktisch onder de aandacht willen brengen. Dat is ook een element van de EU-migratieagenda. Op de afgelopen JBZ-Raad is daar een sessie aan gewijd. Daarin trek ik samen met mijn collega uit België op om dit element naar voren te brengen en duidelijk te maken dat als de Europese Unie het mandaat wil houden om dit soort gesprekken te voeren met derde landen, zij er ook werk van moet maken. Een eerste stap is dat dit erkend wordt door de Commissie. Dat hebben we bereikt. Daarmee is de wereld nog niet veranderd, maar het is wel een noodzakelijke stap om op dit punt resultaat te boeken. Dat is waar wij nu staan.

Dat ik wellicht wat summier was in het uiteenzetten van de agenda in mijn eerste termijn komt doordat ik dacht: laat ik vooral samenvatten wat we ook schriftelijk al regelmatig aan het parlement hebben doen toekomen over onze inzet en laat ik veel tijd besteden aan de vragen over het wetsvoorstel van nu. Dat is geen reflectie van de mate waarin het mij bezighoudt of van hoe mijn tijd de rest van de week verdeeld wordt tussen de migratieagenda van de Europese Unie en deze richtlijnen en wetsvoorstellen.

Mevrouw Stienen vroeg naar de omvang. Waar hebben we het nu over? Iemand kijkt naar de eerste vier maanden. Het is lastig goochelen met statistieken. Vorig jaar was er een extrapolatie gemaakt van een bepaalde week. In de topweek die we tot nu toe dit jaar hadden, was de instroom inclusief nareis hoger dan in de hoogste week van vorig jaar. Dat is weer een andere vergelijking, die ertoe zou kunnen leiden dat je denkt: als je dat keer 52 doet, dan is het een ernstigere zaak. Kijk je naar de eerste vier maanden, dan kwam de instroom dit jaar gewoon later op gang. Dat heeft ook te maken met seizoensinvloeden en weersomstandigheden. Dat is dus lastig te bekijken.

Als ik per jaar kijk, dan zie ik in 2014 een flinke stijging ten opzichte van 2013. Als ik een educated guess doe — dat is niet gokken, maar educated voorspellingen doen op grond van invloeden die we natuurlijk ook zien in migratiestromen iets verder weg — dan kom ik op de inschatting dat het dit jaar om ongeveer dezelfde orde van grootte zal gaan als vorig jaar, tenzij zich grote veranderingen in de wereldomstandigheden voordoen. Ik koppel de behapbaarheid dan altijd los van de wenselijkheid. Zolang het zo is, moeten wij daar professioneel mee omgaan en ervoor zorgen dat de mensen op een adequate manier hetzij opvang krijgen als ze die verdienen, hetzij snel te weten komen dat dit geen optie is en de terugkeer in gang kunnen zetten. Daarnaast verwijs ik naar de Europese migratieagenda om de oorzaken en de toestroom te doen afnemen.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Mijn fractie stelt het toch op prijs als de staatssecretaris — dat mag best na het reces — op een rijtje zet hoe het precies zit met al die statistieken. Wij kunnen ons inderdaad nog herinneren hoe de voorganger van de staatssecretaris met hele angstige verhalen en enorm hoge cijfers aankwam. Toen bleek het mee te vallen, al kan ik het woord meevallen niet gebruiken in deze situatie, want het valt nooit mee dat er 60 miljoen mensen wereldwijd op de vlucht zijn. Ik vind wel dat we op een realistische manier moeten blijven kijken wat de cijfers zijn. Ik ondersteun de gedachtegang van mevrouw Strik van GroenLinks dat ons land ook in staat moet zijn om 30.000 mensen opvang te bieden.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Als 30.000 mensen asiel aanvragen, leidt dat niet tot 30.000 mensen die permanent opvang nodig hebben. Wel tijdelijk, maar niet permanent. Ik heb er een hekel aan mezelf te citeren, maar ik heb het afgelopen zaterdag zo omschreven: ik wil niet de noodklok luiden, maar wel een realistisch beeld schetsen. Ook dit jaar zal de instroom om en nabij even groot zijn als vorig jaar. Tot nu toe zien we die twee tamelijk parallel lopen. In de eerste vier maanden niet, maar de eerste zes maanden wel en dadelijk de eerste zeven maanden zeker ook. Daarom zullen er ook voorzieningen nodig zijn die tijdelijk van aard zijn.

Ik zal nog een keer de cijfers die we hierover hebben en die we zelf meten, aan de Kamer doen toekomen of verwijzen naar de rapportages waarin ze te vinden zijn, want we houden dat bij en we tellen het op. Op grond daarvan zie ik nu dat we redelijk gelijklopen met wat we vorig jaar zagen.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Dan dank ik de staatssecretaris voor de toezegging dat we een overzicht krijgen. Ik zou het ook op prijs stellen als dat niet alleen maar over een paar maanden ging, maar inderdaad de trends liet zien van de afgelopen vijf jaar.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik zal even kijken of we tot vijf jaar terug kijken, maar in elk geval de cijfers over de afgelopen jaren zijn bekend. Die trends zijn daarin ook zichtbaar. Dat zullen we regelen.

Mevrouw Stienen stelde een vraag over het overgangsrecht tussen wal en schip, omdat er per 1 januari een nieuwe motivering ligt. Die twee gaan op zich goed samen. De uitgebreidere motivering kan ook prima gebruikt worden in het oude systeem, maar dat bleek niet nodig. Juist om te voorkomen dat mensen tussen wal en schip vallen, zijn we vroeg begonnen. Iedereen die straks in beroep gaat met een motivering van de afgelopen maand, kan dan meteen worden meegenomen in het nieuwe systeem in plaats van met een oude motivering bij de rechter te komen. Juist om dat te voorkomen, zijn we daar vroeg mee begonnen. Dat zal ook lukken.

De heer Schrijver had een aantal samenvattingen en constateringen en vroeg of ik die onderschreef. Ja. Ook sprak hij over de zwaardere last. We bekijken eerst hoe het in de praktijk uitwerkt. Ik kan nu nog niet zeggen of het tot een verzwaring leidt, maar we houden wel de vinger aan de

pols. We kunnen ons voorstellen dat het tot een verzwaring leidt. Daarom hebben we continu het gesprek hierover en zullen we ook bij de ramingen daarmee rekening houden.

De motie die mevrouw Van Weerdenburg heeft ingediend, zal ik ontraden. Een volledige asielstop is niet conform het beleid dat we nu voeren. Het kabinet ziet daar dan ook geen noodzaak toe. Het is niet de manier om ons aan onze verplichtingen te houden. Het is ook niet de manier om een daling van de instroom te effectueren. Verder is er een valse tegenstelling, alsof het budget dat wordt besteed aan AOW of aan ouderenzorg in brede zin afhankelijk zou zijn van de kosten die je maakt voor asiel. Dat is niet het geval. Eén koppeling is wel gemaakt in het beleid, namelijk tussen de eerstejaarsopvang en de bekostiging daarvan uit ODA-middelen. Het enige wat ik zou kunnen doen om dat aan te passen, is een ontkoppeling. Ik denk echter niet dat de PVV-fractie dat op prijs stelt. Door die koppeling wordt nu juist een groot deel van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget besteed in eigen land, aan de mensen die bij COA's werken. Ik denk dan ook dat dat niet in de geest van de motie is.

Mevrouw Duthler vroeg naar de toegang tot de rechtspraak. Het is niet de bedoeling dat die onder druk komt te staan door dit voorstel. We hebben de nu bekende effecten gecompenseerd. Vanaf 2017 is structurele compensatie voorzien. Die compensatie is nog niet gekwantificeerd, omdat we daarbij ook de praktijkervaring willen meenemen die in de tussentijd is ontstaan. Omdat er financiële compensatie is geregeld, heb ik geen reden om aan te nemen dat de toegang tot de rechtspraak hierdoor verder onder druk wordt gezet.

Mevrouw Wezel vroeg hoe omliggende landen het hebben ingekleed. Ik heb daar inmiddels meer informatie over. We hebben die vraag uitgezet via het Europees Migratienetwerk en een reactie ontvangen van ongeveer twintig lidstaten. Daaruit komt naar voren dat het overgrote deel al een volle en ex-nunctoets in beroep kent en dat niemand op dit onderdeel grote aanpassingen doet naar aanleiding van de implementatie van de richtlijn. Onze marginale toets was een uitzondering. Wij hebben die omgezet; de meeste andere landen hadden al een volle en ex-nunctoets. Er is geen gedetailleerde informatie over hoe ze dat in de praktijk doen. Ik heb dus ook geen informatie op basis waarvan ik in het kort kan aangeven hoe dat in zijn werk gaat. Dan zou ik iets beter moeten weten wat we precies zoeken en welke elementen nog nader moeten worden onderzocht. We weten nu dat de meeste landen allang vol en ex nunc toetsen.

Mevrouw **Wezel** (SP):
Door meerdere partijen is gevraagd wat wordt bedoeld met de volle en ex-nunctoetsing. Is dat vol, volledig enzovoorts? Kan de staatssecretaris toezeggen dat hij bij de andere landen nagaat hoe zij dat interpreteren?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
We kunnen kijken hoe zij het in de wetgeving hebben opgenomen. Ik gaf al aan hoe ik denk dat het zou kunnen en hoe ik het wens. We hebben een genuanceerde inkleuring gehoord van leden die wellicht een andere wens hebben. Uiteindelijk is het aan de rechter zelf om vorm te geven aan de manier waarop hij dat doet. Hij zal zich daarbij wellicht ook laten inspireren door jurisprudentie uit andere landen. Ik kan de wetgeving van die landen wel erbij halen, maar ik voel er niet zo veel voor om een volledig jurisprudentieonderzoek te verrichten terwijl de Nederlandse rechters ondertussen zelf de Nederlandse praktijk vormgeven.

Mevrouw **Wezel** (SP):
Het lijkt mij juist dat de rechter wil weten wat de wetgever van hem of haar wil en dat de wetgever weet wat hij bedoelt met de wetgeving. Het lijkt mij slecht dat er binnen Europa op verschillende manieren uitvoering wordt gegeven aan hetzelfde begrip.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dat ligt maar net aan de mate van verschil. Wij zijn als wetgever duidelijk geweest. Wij hebben uitvoerig debatten gevoerd over de vraag wat wij bedoelen met volle en ex-nunctoetsing, in hoeverre het logisch is om nieuwe elementen meteen mee te nemen of om dat te doen via een bestuurlijke lus, en of een beoordeling van het werk van de rechter in toetsende zin hetzelfde is als een herbeoordeling van alle aspecten in materiële zin. Het is in mijn ogen nu eerst aan de rechter om te bekijken wat hij er zelf van vindt, met onze bedoelingen. Hij zal zich daarbij wellicht laten leiden door praktijken in of jurisprudentie uit andere landen. Als in Nederland een praktijk ontstaat die ver onder zou doen voor die van andere Europese landen, die ook gebaseerd is op dezelfde richtlijn — ik heb geen enkele reden om dat te verwachten — dan sluit ik niet uit dat wij dat vrij snel merken in de jurisprudentie en de rechtspleging.

Mevrouw Strik vroeg naar de screening voor de grensprocedure. Zij zei dat de FMMU een beperkte insteek heeft. De FMMU kijkt naast de vraag of iemand gehoord kan worden ook naar eventuele beperkingen of aanwijzingen dat iemand andere waarborgen nodig heeft. Dus het is wat breder. Dat gebeurt in combinatie met het onderzoek naar detentiegeschiktheid of -ongeschiktheid. Dat doet de medische dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Dat geeft mij voldoende vertrouwen dat wij die waarborgen hoog hebben staan in de grensprocedure. Verder is er op elk moment in de procedure het wakend oog van de IND om eventueel zaken aan te passen als de IND het idee heeft dat dat nodig is. Dus het is een wat bredere toets. Ik heb er alle vertrouwen in dat dat voldoende is.

Ik zei net al iets over wenselijkheid. Mevrouw Strik vatte samen hoe in eerste termijn het debat gegaan was en de heer Schrijver ook. Daar zat een nuanceverschil in. Ik kan mevrouw Strik op veel punten volgen, maar ik zou steeds het woordje "kan" toevoegen. Wellicht verraadt dat dat ik verwacht dat het wat minder gebeurt en mevrouw Strik wat meer. Om precies te zijn: het gaat om een zelfstandig oordeel van de rechter, in die zin dat hij zelfstandig een oordeel velt over het bestuurlijk verrichte werk en dat hij dat toetst en ruime mogelijkheden heeft om te kiezen en zaken mee te wegen en te beoordelen. Ik leg de rechter geen verplichting op. Hij kan in brede zin nieuwe feiten meenemen en een nieuw asielmotief via de lus de procedure in trekken. Dat kan. Als een medisch onderzoek heeft bijgedragen aan de invulling, dan wordt betaald zoals in eerste aanleg aangegeven. In een opvolgende zaak kan het vergoed worden. Dat is steeds een beetje het verschil.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik heb dat begrepen, maar ik ben toch blij dat ...

De **voorzitter**:
Via de voorzitter, mevrouw Strik.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik ben blij dat de staatssecretaris heeft aangegeven dat dat kan in opvolgende procedures. Wij worden dus na verloop van tijd of na een jaar geïnformeerd over de wijze waarop dat wordt toegepast. Heb ik dat goed begrepen?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Wij zullen voor de structurele financiering al moeten bekijken hoe de praktijk zich heeft ontwikkeld. Wellicht is het raadzaam om dat samen te nemen. Dat zal vanaf nu een jaar in de richting van de begroting voor 2017 zijn. Dan moeten wij bekijken of de manier waarop de praktijk zich heeft ontwikkeld, ook in financiële zin, aanleiding geeft tot nadere compensatie. Dan is het ook logisch om deze elementen mee te nemen.

Mevrouw Strik had nog een vraag over de uitzonderingen op de opvang. Als er geen schorsende werking aan het beroep is verbonden, mag je dat niet in Nederland afwachten. Dan is de opvangrichtlijn daar dus niet meer op van toepassing, maar dan is er een vertrekplicht. Er is dan gedurende die termijn vier weken opvang, tenzij iemand een voorlopige voorziening aanvraagt, want dan is er weer recht op verblijf. Dit geldt dus alleen voor de categorie zonder recht op verblijf langer dan vier weken, waarbij we kijken naar individuele omstandigheden om te bepalen hoe we daarmee na die vier weken om zullen gaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
U ging ineens heel snel. U zei dat ze niet onder de richtlijn vallen als ze geen schorsende werking hebben. Maar als ze een verzoek voor een voorlopige vergunning indienen, dan mogen ze dat wel afwachten in Nederland. Als een rechter dan nog niet heeft beslist op dat verzoek om een voorlopige voorziening, mogen ze dat nog steeds in Nederland afwachten. Stel dat de rechter niet binnen vier weken beslist op dat verzoek om een voorlopige voorziening. De asielzoeker mag de behandeling van dat verzoek dan nog steeds in Nederland afwachten, dus valt hij onder de richtlijn.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ja, maar dat is het dubbele wat-als. Eerst hebben we het over de binnen de termijn te verwachten uitspraak en nu komt er een voorlopige voorziening waarmee tussentijds kan worden beoordeeld of iemand het verzoek, ondanks de standaard, wel mag afwachten. Zolang het verzoek niet is toegekend, mag betrokkene de afhandeling in principe niet in Nederland afwachten.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Volgens mij zei u het net goed: op het moment dat je een verzoek doet voor een voorlopige voorziening mag je de behandeling van dat verzoek afwachten. Het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening heeft schorsende werking, dus mag je in Nederland blijven totdat de rechter beslist, dus val je onder de richtlijn.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dat geeft recht op verblijf, waardoor je betrokkene niet na vier weken hoeft vast te houden in detentie.

De **voorzitter**:
Tot slot!

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Het gaat niet over detentie. Zolang je een rechterlijke uitspraak mag afwachten in Nederland, val je onder de opvangrichtlijn en heb je recht op opvang. Daarom is die knip van vier weken die in Nederland wordt gemaakt niet in overeenstemming met de richtlijn.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dat is bij schorsende werking. Als er geen schorsende werking is, mag betrokkene de behandeling van zijn verzoek niet afwachten en dan val je niet meer onder de opvangrichtlijn. Zo zei ik het.

De **voorzitter**:
U bent klaar met uw antwoord in tweede termijn, begrijp ik. U bent geslaagd voor de examenvragen van mevrouw Strik.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Wij noemen dat onderling al Strikvragen!

(Hilariteit)

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De aanwezige leden van de fractie van de PVV wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.